

**Análisis sobre la efectividad de la controlaría departamental en relación con la
disminución del detrimento público en Santander**

Nakor Fernando Rueda Ortega

Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Finanzas Públicas

Director

Carlos Augusto Jaimes Bohórquez

Magister en Derecho

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Especialización de Finanzas Públicas

2023

Dedicatoria

Dedico este trabajo de grado principalmente a Dios por darme la fuerza necesaria para culminar esta meta en mi vida profesional. A mis padres, por todo su amor y comprensión, por motivarme a seguir hacia adelante. También a mi hermana, por brindarme su apoyo moral durante el desarrollo y transcurso de esta especialización. Y finalmente a todos los que hicieron parte de esta gran aventura logrando un nuevo peldaño en mi profesión.

Agradecimientos

Me gustaría expresar mi más profundo agradecimiento, a la universidad santo tomas seccional Bucaramanga, a la directora de la especialización de fianzas públicas, a los tutores y director de este trabajo de investigación, quienes hacen posible la realización de este estudio. A mis maestros, que compartieron conmigo sus conocimientos, por su tiempo, dedicación y por su pasión por la actividad docente. Además, de agradecer su paciencia, tiempo y dedicación que tuvieron para que esto saliera de manera exitosa. A mis padres, por ser el apoyo más grande, ya que sin ellos no hubiera logrado mis metas y sueños. Por ser mi ejemplo para seguir, por enseñarme a seguir aprendiendo todos los días sin importar las circunstancias y el tiempo. A mi hermana, ya que, es uno de mis motores que me impulsan a ser mejor cada día para que siempre se sienta orgullosa de mí. A mis amigos, por ser parte de mi vida, de mis momentos tristes y alegres, por apoyarme, por nunca dejarme caer, por estar siempre ahí. Y por último y no menos importante a Dios, por brindarme la oportunidad de vivir, por permitirme disfrutar cada momento de mi vida y guiarme por el camino que ha trazado para mí.

Contenido

Introducción	8
1. Análisis sobre la efectividad de la controlaría departamental en relación con la disminución del detrimento público en Santander.....	9
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2 Justificación.....	11
1.3 Objetivos	13
1.3.1 Objetivo general	13
1.3.2 Objetivos específicos.....	13
2. Marco referencial	14
2.1 Marco teórico	14
2.2 Marco conceptual	17
2.3 Marco legal.....	20
3. Método	21
4. Resultados	21
Referencias.....	35

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Muestra de indagaciones preliminares.....</i>	22
Tabla 2. <i>Procesos de responsabilidad fiscal en trámite</i>	25
Tabla 3. <i>Decisiones de fondo en procesos de responsabilidad fiscal</i>	25

Lista de figuras

Figura 1. <i>Hallazgos fiscales recibidos en la vigencia 2021- 2022</i>	26
--	----

Resumen

Esta investigación busca es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de los identificar por qué le ha sido tan difícil que el departamento recupere de parte de sus agentes las sumas de dinero a las que ha sido condenado por su acción u omisión de los mismos, a partir de la implementación de la Ley 1437 de 2011, el plan de contingencia permitirá que los funcionarios que administran y conocen el procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal actúen de manera eficaz y con estándares de conducta, en el marco de la aplicación plena de sus conocimientos y experiencia para la conformación de mejoras y planes de acción y gestión de riesgos inherentes.

Palabras clave: responsabilidad fiscal, detrimento, daño fiscal

Abstract

This investigation seeks to create a contingency plan that seeks to reduce the public detriment against fiscal damage in the department of Santander, based on the study of some cases of fiscal responsibility with a favorable ruling, in which the high figures of the detriment are evidenced. public since said rulings or rather those responsible for identifying why it has been so difficult for the department to recover from its agents the sums of money to which it has been sentenced for its action or omission thereof, from of the implementation of Law 1437 of 2011, The contingency plan will allow officials who manage and know the procedure of the fiscal responsibility process to act effectively and with standards of conduct, within the framework of the full application of their knowledge and experience for the creation of improvements and action plans. and inherent risk management.

Keywords: fiscal responsibility, detriment, fiscal damage

Introducción

La presente investigación desde el punto de vista del Derecho de responsabilidad fiscal y detrimento público es de gran relevancia por la relación Estado frente a particulares en ejercicio de sus funciones públicas. Dicha investigación busca es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de los identificar por qué le ha sido tan difícil que el departamento recupere de parte de sus agentes las sumas de dinero a las que ha sido condenado por su acción u omisión de los mismos, a partir de la implementación de la Ley 1437 de 2011.

Por consiguiente y teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, el objetivo de esta investigación es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de los mismos no cumplen la orden judicial y mucho menos con el pago ordenado por parte de dicha entidad.

1. Análisis sobre la efectividad de la contraloría departamental en relación con la disminución del detrimento público en Santander

1.1 Planteamiento del problema

Según la Constitución Política de Colombia de 1991, en su Artículo 267 se establece que:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República (CGR), la cual es el máximo órgano de control fiscal del estado colombiano.

Cuenta con el objetivo de la vigilancia en la gestión fiscal de la administración y buen uso de los fondos o bienes de la Nación que manejan particulares o entidades (p.65)

En su nuevo enfoque de control, la CGR permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas mediante la aplicación de un control de corrección que busca la construcción de entidades más eficientes y eficaces (Contraloría General de la República, 2019).

La Constitución Política de 1991 estableció importantes modificaciones al control fiscal, proceso que hasta entonces contaba con una frágil regulación en el ordenamiento jurídico colombiano. Con base en lo anterior, la jurisprudencia y la doctrina han dado un alcance superior al tratamiento de la normativa que engloba y trata esta temática, introduciendo además otros procedimientos de carácter procesal, como la posibilidad de vincular a un tercero (una aseguradora) dentro de los posibles casos de responsabilidad fiscal que se inicien a un funcionario u órgano público, con el fin de garantizar los principios fundamentales que recaen sobre el debido proceso (Cifuentes, 2015) (Colombia, 2000).

En un reciente informe, La Contraloría General de la Nación a través de la Gerencia Departamental en Santander, reveló que se profirieron 14 fallos con responsabilidad fiscal por cerca de 1.500 millones de pesos y el seguimiento a 7 obras de infraestructura en las que se invierten 82.200

millones, esto durante el periodo comprendido entre noviembre de 2021 y junio de 2022. Así mismo, en las auditorías adelantadas en el segundo semestre de 2021 y primer semestre de 2022, se determinaron 230 hallazgos administrativos, 16 hallazgos fiscales por 16.065 millones de pesos, 90 disciplinarios, 40 con otras incidencias y 31 solicitudes de indagación preliminar. Como resultado del seguimiento a las inversiones con los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), y tras culminar una actuación especial en diciembre de 2021, la Gerencia Departamental de la CGR en Santander reportó 7 hallazgos, 5 de ellos con incidencia fiscal por 1.932 millones de pesos, en los municipios de San Vicente de Chucurí, Coromoro, Socorro y Cerrito (Contraloría, 2022).

Por consiguiente y teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, el objetivo de esta propuesta es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de los mismos no cumplen la orden judicial y mucho menos con el pago ordenado por parte de dicha entidad.

1.2 Justificación

Causado por los agentes del mismo cuando por las conductas culposas y dolosas, se extralimitan en sus funciones, generando un desequilibrio en las arcas estatales (Boada, 2000).

Pero es algo en el inmerso mar de incertidumbre en eso que los ciudadanos por ignorancia no conocemos que es la responsabilidad de los agentes para con la administración. Se recopilará normas jurídicas, doctrina y jurisprudencias referentes al tema a tratar, igualmente sentencias que sirvan de soporte y apoyo para la investigación.

Así mismo, el daño patrimonial causado al departamento debería ser resarcido en su totalidad con el patrimonio de los causantes responsables, pero sin lugar a dudas las dificultades afloran al momento de recuperar y/o efectivizar dicho detrimento, miraremos en este estudio el porqué de esta dificultad. Identificaremos algunos procesos de responsabilidad fiscal donde se observen fallos a favor del departamento de Santander generen detrimento público, precisando los antecedentes que rodean cada caso en concreto en relación con lo pretendido por los demandados y los supuestos fácticos que motivan la interposición de la acción judicial, para poder analizar a partir de los casos estudiados la función positiva y negativa que durante los últimos 4 años se ha derivado de la implementación del proceso de responsabilidad como mecanismo obligatorio para evitar el aumento del detrimento público en Santander.

La presente investigación desde el punto de vista del Derecho de responsabilidad fiscal y detrimento público es de gran relevancia por la relación Estado frente a particulares en ejercicio de sus funciones públicas. Dicha investigación busca crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de los identificar por qué le ha sido tan difícil que el departamento recupere de parte de sus agentes las sumas de dinero a las que ha sido condenado por su acción u omisión de los mismos, a partir de la implementación de la Ley 1437 de 2011.

El papel que ha tenido el proceso de responsabilidad fiscal dentro del departamento de Santander para la efectividad en la contraloría en relación con la disminución del detrimento público frente al daño fiscal en de conocer para así mismo poder implementar un plan de

contingencia a partir de las características de los casos estudiados de responsabilidad fiscal que disminuya el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander.

1.2 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar el papel ha tenido el proceso de responsabilidad fiscal para la efectividad de la contraloría en relación con la disminución del detrimento público con relación al daño fiscal en el departamento de Santander en los últimos 4 años.

1.3.2 Objetivos específicos

Identificar algunos procesos de responsabilidad fiscal donde se observen fallos a favor del departamento de Santander generen detrimento público.

Precisar los antecedentes que rodean cada caso en concreto en relación con lo pretendido por los demandados y los supuestos fácticos que motivan la interposición de la acción judicial.

Analizar a partir de los casos estudiados la función positiva y negativa que durante los últimos 4 años se ha derivado de la implementación del proceso de responsabilidad como mecanismo obligatorio para evitar el aumento del detrimento público en Santander.

Crear un plan de contingencia a partir de las características de los casos estudiados de responsabilidad fiscal que disminuya el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander.

2. Marco referencial

2.1 Marco teórico

En Colombia para el año de 1922 bajo el mandato del presidente de la época PEDRO NEL OSPINA nace y se crea con la firma del presidente de la República, su ministro del Tesoro, Gabriel Posada, y los presidentes del Senado, Luis de Greiff, y de la Cámara, Ignacio Moreno, el Gobierno Nacional expidió el 19 de julio de 1923, la Ley 42 sobre "Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría.

La creación del Departamento de Contraloría fue aprobada por el Congreso, después de que el gobierno de entonces presentara a su consideración un proyecto de Ley que acogía una recomendación que en tal sentido le hizo una misión de expertos norteamericanos encabezados por Edwin Walter Kemmerer, profesor de economía política con amplia experiencia en los temas de moneda y banca (republica, 2016).

Teniendo en cuenta que dicha creación llega a nuestro país para reorganizar todo el tema de las finanzas públicas ya que no existía un debido control de las mismas la cual estaba causando una gran inestabilidad social y económica en nuestro país ocasionado por las guerras anteriores del siglo pasado a esta creación.

Cuenta la historia que para el gobierno de Enrique Olaya Herrera, quien para la época Esteban Jaramillo ministro de Hacienda para dicho gobierno lo llegaron a considerar para dicha época como un excelente estadista por sus obras administrativas y económicas, el cual también se destacó ya que fue el que ayudo y presento asesoría legal a la creación de este órgano de control, considerando que se podía establecer algunos medios para llevar un estricta observación y control de las leyes y reglamentos administrativos, teniendo en cuenta el manejo de los fondos públicos y sus propiedades; fue así que para el 1 de septiembre de 1923 comienza el

funcionamiento del departamento de contraloría en vigencia de la Ley 42 del mismo año bajo el mandato del presidente Ospina y así mismo este nombra como contralor general de la república.

Podemos evidenciar el escenario anterior cuneta y narra parte de marco histórico de la contraloría general de la república atendiendo los aspectos generales y jurídicos, así mismo encontramos la creación y el nacimiento del al contraloría general de Santander como la institución de control fiscal del departamento; la cual fue creada mediante la ordenanza No 27 del 25 de julio de 1935 dela Asamblea Departamental la cual era su presidente el doctor Arturo Regueros Peralta, la sanción dela respectiva ordenanza fue impartida por el señor Gobernador Rogerio Silva Pradilla y asimismo por el secretario de hacienda de la época.

En la disposición ordenanza se hablaba de una oficina de Contabilidad y Control Fiscal encargada de la fiscalización del uso dado a los presupuestos departamental y de los municipios y de la contabilización de fondos y bienes del Departamento. Según el artículo 2do. De la Ordenanza, la Contraloría estará a cargo de un funcionario que nombrará la Asamblea para periodos de dos (2) años, con una asignación mensual de Doscientos sesenta pesos (\$ 260.00) y a quien se denominará Contralor del Departamento (Moreno, 2016 p. 6).

De igual forma la contraloría quedo sujeta a dicha ordenanza por la cual fue creada y esta funciono hasta el año 1967 la cual por medio de la ordenanza No 124 nace y se crea la sección de interventoría con el fin de evaluar técnicamente la inversión de los auxilios, y destinaciones hechas por el Departamento o los Municipios de Santander, lo cuales debían realizarse de acuerdo a los estudios, proyectos y las normas acordabas para dicha época la cual deberían ejecutarse mediante contratos o por la administración directa.

En 1983, mediante la Ordenanza No. 14 de fecha 16 de noviembre, la Asamblea de Santander presidida por Tiberio Villarreal Ramos, dictó normas sobre financiamiento de la

Contraloría, estableciendo que las instituciones descentralizadas del orden departamental y las entidades oficiales que reciban aportes o transferencias del Departamento para su sostenimiento, incluirán dentro de su presupuesto y en el Acuerdo Mensual de Gastos, el equivalente al 2% del monto total de sus recursos departamentales con destino al sostenimiento de la Contraloría General de Santander, porcentaje que se girará los primeros diez (10) días de cada mes a la Pagaduría de la Contraloría, siendo su pago de forzoso cumplimiento y la negación de éste se considerará causal de mala conducta para los funcionarios ordenadores del gasto. En 1991, también mediante Ordenanza, esta vez la No. 014 del 5 de diciembre, se organiza la Contraloría como entidad técnica autónoma administrativa y presupuestalmente, cuya misión principal será la de vigilar la gestión fiscal de la Administración Departamental, sectores central y descentralizado y de los municipios en donde no exista organismo fiscal propio.

Dicha función será cumplida por la Contraloría en los términos de la Constitución y la Ley, actuando el Contralor como representante legal del organismo en todos sus actos y contratos. Esta ordenanza recibió la sanción de la Gobernadora Clara Elsa Villalba de Sandoval.

Dos años más tarde, en 1993, la Asamblea aprobó una Ordenanza mediante la cual se dictaron medidas de control fiscal, estipulando que éste será ejercido en forma posterior y selectiva (venía haciéndose control previo), incluyendo el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la eficacia y la valoración de los costos ambientales.

Igualmente se estableció que la Contraloría no podrá en ningún caso realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización (Caballero, 2006).

En el mismo año de 1993 la Máxima Corporación Legislativa del Departamento impartió aprobación a la Ordenanza 040 del 29 de diciembre en la que se expidieron normas en materia

presupuestal, estableciéndose que corresponde al Contralor la elaboración del proyecto de Presupuesto del organismo, el cual debe presentarse a la Dirección de Presupuesto que lo incorporará al proyecto de Presupuesto General del Departamento. Dicho presupuesto comprenderá ingresos, gastos y disposiciones de Capital. (Moreno , 2016).

Es así que puedo concluir que he podido plasmar un poco de lo que fue la historia de unos de los órganos más importantes de nuestro país y el departamento.

2.2 Marco conceptual

Es de indicar que los siguientes conceptos fueron tomados del glosario de la página de la Contraloría General de la Republica-observatorio de control y vigilancia- glosario.

- Activo: los activos económicos son recursos sobre los cuales se ejercen derechos de propiedad y de los cuales podrían derivarse beneficios económicos para sus propietarios en el futuro (p.1).
- Administración pública: conjunto de organismos que en el Estado se encargan de gestionar y defender los intereses públicos, manteniendo el orden, protegiendo los derechos y vigilando el buen desenvolvimiento del interés general (p.1).
- Ahorro público: ingresos que el gobierno general no utiliza para consumo. El ahorro público se calcula como el ingreso público total y donaciones menos el consumo público final, o bien como la diferencia entre los ingresos públicos y las donaciones menos los gastos corrientes (p.1).
- Área metropolitana: área de influencia que incluye municipios circundantes, que con la ciudad conforman un solo tejido urbano no discontinuo y han sido reconocidos legalmente (p.3).

- Auditoria: es un proceso sistemático que evalúa, acorde con las normas de auditoría generalmente aceptadas vigentes, la política pública y/o la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal y de los planes, programas, proyectos y/o asuntos a auditar, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal o actuaciones especiales de vigilancia y control, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado (p.3).
- Condonación de la deuda: la condonación de deudas es la cancelación voluntaria, en su totalidad o en parte, de una obligación de deuda en el marco de un acuerdo contractual entre un acreedor y un deudor (p.8).
- Consolidación: suma de las transacciones realizadas por todas las unidades del mismo sector institucional y eliminación de las transacciones entre las unidades del mismo sector (p.8).
- Consumo público: gasto total en servicios personales y operaciones comerciales del sector público (p.8).
- Control jurisdiccional: los fallos de la Contraloría están sujetos al control del Consejo de Estado, que se convierte así en la instancia de cierre (p.9).
- Control preventivo: ejercicio que tiene la finalidad de evitar la ocurrencia de daños fiscales. Tiene un carácter excepcional, no coadministra y respeta para autonomía de la administración y d los particulares que tienen responsabilidad compartida en un proyecto público (p.9).
- Deudores: los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este

concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros (p.11).

- Ejecuciones presupuestales: corresponden a los compromisos legalmente constituidos para la prestación de servicios o adquisición de bienes (p.13).
- Garantía: es un activo financiero que respalda las obligaciones contraídas en la emisión de un título cuyos tenedores pueden tomar responsabilidad por el pago de una deuda o el comportamiento de alguna obligación, si el responsable directo no cumple. Algunos bonos pueden emitirse con garantía sobre el principal y el monto de intereses; dicha garantía la emite una firma diferente del emisor (p.16).
- Imposibilidad en el acceso a la información: Significa que ninguna autoridad puede impedir la vigilancia o el ejercicio del control fiscal argumentando que algún asunto está protegido por algún secreto o reserva legal (p.20).
- La responsabilidad fiscal: es una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza la gestión. Un daño patrimonial al Estado. Un nexo causal entre los dos nexos anteriores (p.22).
- Resultado fiscal: es la diferencia entre los ingresos y gastos de las administraciones públicas de un período determinado (p.28).
- Riesgo Fiscal: incluye costes inciertos de compromisos de gasto específicos, tales como la reestructuración financiera y/o posibles efectos presupuestarios perjudiciales derivados de variaciones en los supuestos económicos (p.29).

- Vigilancia y Control fiscal: son las funciones mediante las cuales la Contraloría Departamental de Santander fiscaliza la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos (p.32).

2.3 Marco legal

Para fortalecer este proyecto investigativo es necesario complementarlo con la citación de artículos, documentos, tesis, reseñas y demás informaciones que permitan dar a conocer la importancia de este proyecto de investigación formativa, a continuación, están las ya mencionadas citas en el contenido bibliográfico; de igual forma se usaron bases de datos públicas y privadas tales como Vlex, Scileo, Intelligo, Scopus las páginas de la contraloría general de la república, contraloría departamental de Santander y Jstor donde se encontraron alrededor de 13 artículos de los cuales se seleccionaron siete por ajustarse a los objetivos del proyecto de investigación. Estos se clasificaron por campo, objetivos, referentes y hallazgos.

La presente investigación desde el punto de vista del Derecho de responsabilidad fiscal y detrimento público es de gran relevancia por la relación Estado frente a particulares en ejercicio de sus funciones públicas. Dicha investigación busca es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de los identificar por qué le ha sido tan difícil que el departamento recupere de parte de sus agentes las sumas de dinero a las que ha sido condenado por su acción u omisión de los mismos, a partir de la implementación de la Ley 1437 de 2011.

3. Método

¿Qué papel ha tenido el proceso de responsabilidad fiscal para la efectividad en la Contraloría Departamental de Santander en relación con la disminución del detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander en los últimos 4 años?

el objetivo de esta propuesta es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de estos que no cumplen la orden judicial y mucho menos con el pago ordenado por parte de dicha entidad.

4. Resultados

El objetivo de esta propuesta es crear un plan de contingencia que busque disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, basándonos en el estudio de algunos casos de responsabilidad fiscal con fallo a favor, en lo cual se evidencia las altas cifras del detrimento público ya que dichos fallos o más bien los responsables de estos que no cumplen la orden judicial y mucho menos con el pago ordenado por parte de dicha entidad.

El desarrollo de esta investigación surge con la necesidad de crear una contingencia para disminuir las altas cifras de investigaciones procesos por responsabilidad fiscal en el departamento de Santander lo cual entramos a verificar y analizar dichos procesos de responsabilidad fiscal lo últimos años.

Podemos iniciar extrayendo la información del informe final de la Auditoría Regular a la Contraloría General de Santander Vigencia 2018-2019, donde se evidencia la duplicidad en el nacimiento de nuevas actuaciones, encontrando durante dicha vigencia 125 indagaciones

preliminares de la cuales fueron tramitadas 31 la cuales equivalen a un 87% por un valor total de posible detrimento del \$ 17.211.352.021.

Se encuentra que para la vigencia del 2018 y 2019 se evidencia un total de detrimento por valor de \$19.797.546.028 en el departamento de Santander, de igual forma las 31 indagaciones preliminares fueron seleccionadas para dicho control con acción inmediata de responsabilidad fiscal ya que se encontraban a puertas de la caducidad y/o prescripción de la acción fiscal, teniendo en cuenta el termino de traslado de los hechos de detrimento y el auto de apertura y asimismo los elementos probatorios.

Tabla 1. *Muestra de indagaciones preliminares*

Nro. de Reserva	Entidad afectada	Valor presunto detrimento	Nro. de Reserva	Entidad afectada	Valor presunto detrimento
1	Dirección de Tránsito Municipal de Barbosa	433.125.400	17	Alcaldía Municipal de Barbosa	99.172.500
2	Alcaldía Municipal de Guaca	122.492.202	18	Alcaldía de Puerto Wilches	92.000.000
3	Alcaldía Municipal de Lebrija	9.858.920	19	Gobernación de Santander	24.723.000
4	Alcaldía Municipal de Puerto Wilches	50.000.000	20	Hospital Universitario de Santander	4.392.385.915
5	Alcaldía Municipal de Onzaga	30.002.145	21	Alcaldía Municipal de Guaca	193.144.114
6	E.S.E Hospital Regional de San Gil	2.809.753	22	Departamento de Santander	5.063.080.251
7	Colegio Integrado Eduardo Camacho	15.707.248	23	Alcaldía Municipal de Rio negro	15.330.000
8	E.S.P. Aguas de Puerto Wilches	523.951.166	24	Acualago	1.959.016.718
9	Alcaldía Municipal de Santa Bárbara	11.800.000	25	Aguas de Puerto Wilches	548.234.457
10	Alcaldía Municipal de Santa Bárbara	94.785.261	26	Alcaldía del Valle De San José	46.319.099
11	Alcaldía Municipal de Puerto Wilches	140.000.000	27	Departamento de Santander	98.563.587
12	Alcaldía Municipal de Puerto Wilches	353.436.800	28	Cooperativa del Municipio de Encino	88.272.000
13	Alcaldía Municipal de Puerto Wilches	37.746.265	29	Ferticol	58.846.000

14	Alcaldía Municipal de Los Santos	315.442.291	30	Gobernación de Santander	87.001.184
15	Alcaldía Municipal del Playón	64.045.099	31	Fertilizantes de Colombia - FERTICOL	40.038.500
16	Fondo Ganadero	2.200.022.146			

Tomado del Formato F-16 Cuenta Rendida Contraloría Departamental de Santander. Vigencia (2018).

Una vez finalizada la evaluación de éstas, se obtuvieron los resultados que se muestran a continuación.

En la muestra seleccionada se evidenciaron los hallazgos fiscales, así como de los soportes probatorios (números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, entre otras), evidenciándose análisis sobre la competencia de la Contraloría, y la viabilidad para poder actuar frente a la acción fiscal de cada una de las indagaciones. Una vez suscrito el plan de mejoramiento se implementaron acciones tanto en el proceso auditor como en responsabilidad fiscal, situación que disminuyó el riesgo de la caducidad de la acción fiscal, tal y como se certifica en escrito del 22 de mayo de 2019 y se corrobora en la muestra revisada 3, 7 y 9 de la tabla de reserva. Sin embargo, se advierte en la certificación de la Oficina de Control Interno Disciplinario la apertura de una indagación el pasado 4 de julio de 2018 dentro del proceso 2015-001, lo que incide en la efectividad de la acción. (Becerra, 2019)

Es así que para las vigencias del 2018-2019 se reportaron 453 procesos de los cuales se adelantaron 430 procesos de responsabilidad fiscal en el departamento de Santander lo cual equivalen a un valor de 54.089.529.407.

De igual forma se observa el control y seguimiento en cada uno de los procesos de responsabilidad fiscal en el departamento de Santander en la vigencia 2018-2019, así mismo se

identifica la pertinencia y suficiencia del material probatorio para el desarrollo del mismo que cimienta cada una de las investigaciones disciplinarias

se evidencian archivos por caducidad de la acción fiscal una vez suscrito el plan de mejoramiento, tal y como se verifica en certificación del 22 de mayo de 2019 proferida por la Sub-Contraloría delegada de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

En una muestra representativa de 61 hallazgos fiscales, 125 con connotación disciplinaria y 16 con incidencia penal, configurados como resultado del proceso ejecutado por la Contraloría en la vigencia 2018-2019, se verificó que, en 40 de los fiscales, en 41 de los disciplinarios y en 2 de los penales, de la muestra evaluada, los traslados realizados a las instancias competentes excedieron el término establecido en el artículo 69 de la Resolución 942 de 2017. Lo anterior debido a la deficiente ejecución, lo cual genera el riesgo de que no sean resarcidos los detrimentos patrimoniales causados al Estado y la falta de oportunidad en el trámite de las demás actuaciones a que haya lugar. (Becerra, 2019)

Al cierre de la vigencia se certifica un valor recaudado por valor de \$25.998.038, destacándose la recuperación y gestión en esta etapa pre-procesal.

Es de evaluar ahora que en la vigencia 2022, se evidenciaron e ingresado 63 traslados de hallazgos fiscales provenientes de la Sub-Contraloría delegada para el Control fiscal, denuncias, y quejas dándolos a conocer de la siguiente manera:

- 60 traslados por la Sub-Contraloría delegada para el Control fiscal
- 02 denuncias la Sub-Contraloría delegada para el Control fiscal
- 01 quejas la Sub-Contraloría delegada para el Control fiscal

Tabla 2. *Procesos de responsabilidad fiscal en trámite*

Procesos de responsabilidad fiscal en trámite	
Procesos verbales	17
Procesos ordinarios e indagaciones preliminares.	470
Total, procesos tramitados 2022	487

Tomado del informe Rendido Contraloría Departamental de Santander. Vigencia (2021- 2022).

Durante la vigencia 2022, al segundo semestre del año 2022 se tramitaron 83 indagaciones preliminares de las cuales 59 se encuentran con fallo, y 24 se encuentran activas, en proceso de responsabilidad fiscal.

Tabla 3. *Decisiones de fondo en procesos de responsabilidad fiscal*

Decisiones de fondo en procesos de responsabilidad fiscal	
Fallos con responsabilidad fiscal	14
Fallos sin responsabilidad fiscal	12
Autos de cesación de la acción fiscal.	9
Autos de imputación	22
Archivos por no merito	33
Total, de decisiones	90

Tomado del informe Rendido Contraloría Departamental de Santander. Vigencia (2021- 2022).

Así mismo La Contraloría General de la República, a través de su Gerencia Departamental en Santander, mostro y evidencio su balance de rendición de cuentas, dando cuenta de 14 fallos con responsabilidad fiscal por más de 1.433 millones de pesos.

Así mismo, en las auditorías adelantadas en el segundo semestre de 2021 y primer semestre de 2022, se determinaron 230 hallazgos administrativos, 16 hallazgos fiscales por 16.065 millones de pesos, 90 disciplinarios, 40 con otras incidencias y 31 solicitudes de indagación preliminar. (Díaz, 2022).

Figura 1. *Hallazgos fiscales recibidos en la vigencia 2021- 2022*

RADICADO	ENTIDAD	CUANTÍA
2021-031	ALCALDÍA DE EL PLAYÓN	\$ 52.109.183
2021-046	AUDIBAL	\$11.719.000
2021-047	ALCALDÍA SAN MIGUEL	\$4.000.000
2021-050	ALCALDÍA DE LEBRIJA	\$84.700.000
2021-053	FERTICOL	\$30.116.852.349
2021-054	FERTICOL	\$34.517.684
2021-055	FERTICOL	\$1.851.672.888
2021-056	FERTICOL	0
2021-057	LOTERÍA DE SANTANDER	129.545.056,62
2021-059	ESE HOSPITAL EL CARMEN	\$3.500.000
2021-060	ESE HOSPITAL EL CARMEN	\$2.100.000
2021-062	ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	\$39.457.521,09
2021-063	LOTERÍA DE SANTANDER	\$12.410.172
2021-067	ALCALDÍA DE GUAPOTA	\$7.431.109,38
2021-068	ALCALDÍA DE CALIFORNIA	\$53.356.106
2021-069	ALCALDÍA DE GUACAMAYO	\$8.856.773
2021-070	ALCALDÍA DE VALLE DE SAN JOSÉ	\$51.323.710
2021-071	ALCALDÍA DE RIONEGRO	\$64.797.883
2021-072	ALCALDÍA DEL HATO	\$5.984.723,00
2021-073	ALCALDÍA DE CIMITARRA	\$474.590.354
2021-074	ALCALDÍA DE MOGOTES	\$94.308.000
2021-075	ALCALDÍA DE MOGOTES	\$87.307.725
2021-076	ALCALDÍA DE MOGOTES	\$60.015.000
2021-077	FERTICOL	\$1.200.000
2021-078	ALCALDÍA DE SIMACOTA	\$4.221.190
2021-079	ALCALDÍA CHARALÁ	\$ 67.000.482
2021-080	ALCALDÍA MUNICIPAL DE MATANZA	\$ 3.274.734
2021-081	ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHIPATÁ	\$13.053.400
2021-082	ALCALDÍA DE CHIPATÁ	\$44.113.611
2021-083	ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALBANIA	\$2.656.890.00
2021-084	ALCALDÍA MUNICIPAL DE MÁLAGA	\$39.228.219
2021-085	ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	\$3.543.961.928,44
2021-086	ALCALDÍA DE SAN JOSÉ MIRANDA	55.335.000
2021-087	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LAS NIEVES	1.529.953
2021-088	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LAS NIEVES	7.160.523

Tomado del informe rendido Contraloría Departamental de Santander. Vigencia enero a octubre de (2021-2022).

Evidenciando la información anterior podemos ver que el aumento ha sido progresivo en los casos de responsabilidad fiscal en el departamento de Santander, de igual forma podemos observar el aumento de casos archivados por falta de acervo probatorio. Así mismo vemos que más de un 50% de los fallos de los procesos fiscales son sin responsabilidad.

El plan de contingencia dentro de esta investigación tiene el minimizar los procesos de responsabilidad fiscal de conformidad con la Ley y el debido proceso para si poder establecer los verdaderos responsables del daño al patrimonio público, es importante en primera parte conocer el procedimiento o le paso a paso de cada una de las etapas preliminares a la apertura del procedimiento fiscal de es así que evidenciamos de cómo se crea o nace un cuestionamiento frente a un posible daño el patrimonio público mediante el traslado de hallazgos dentro de la ejecución, también surge a través de una denuncia queja o reporte periodístico y por traslado de otras entidades públicas, cuentan con un mes para la asignación un abogado sustanciador, el cual cuenta con 180 días contados a partir del día siguiente de la firma del recibido de para avocar conocimiento del proceso lo cual tiene dos opciones:

- Indagación preliminar
- Proceso de responsabilidad fiscal

Una vez realizado el estudio de completitud del traslado si no cumple los requisitos se debe ajustar las inconsistencias identificadas en la validación y retornar y si cumple a cabalidad los requisitos tiene el abogado sustanciador 15 días calendario para estudiar el hallazgo si cumple con los requisitos de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal o la indagación preliminar la cual cuentan 6 meses una vez abierta dicha indagación para decretar y practicar pruebas y así mismo determinar si se apertura formalmente el proceso de responsabilidad fiscal o el archivo de la indagación preliminar, para esta deben emitir un auto de archivo y con este finalizaría la indagación, de igual forma si no se realiza archivo se debe emitir un auto de cierre de la indagación y un auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal con un término de 2 meses de un vez culminada la prácticas de las pruebas, seguido esto se decreta mediante auto la búsqueda de bienes del investigado, seguido esto se realiza la notificación del auto de apertura y

el auto que decreta las medidas cautelares lo cual pueden transcurrir hasta 6 meses desde el decreto de la búsqueda de bienes, la Contraloría departamental de Santander cuenta con 2 años a partir de la última notificación del auto de apertura para iniciar la etapa probatoria el cual comprende el decretar pruebas, auto de vinculación de garantes, la recepción de versiones libres, y el auto de la terminación de la etapa probatoria. Estudiada y finalizada esta etapa pueden ocurrir dos escenarios importantes el cual comprenden la imputación de responsabilidad fiscal o el archivo del proceso de responsabilidad fiscal si se surte el segundo escenario se cuenta con un término hasta 8 meses para emitir el auto de archivo notificando el mismo por estados el cual se fijará por un día ante secretaria igual forma cuanta con 10 días hábiles para que las partes o los no recurrentes impongan recursos de Ley.

Es de entender que si se realiza la imputación de cargos de responsabilidad fiscal el procedimiento consiste en emitir el auto y las medidas cautelares por un período máximo de 6 meses seguido esto cuentan con 4 meses para realizar la notificación una vez se surta esta se cuenta con 10 días hábiles para presentar los descargos del auto de imputación seguido de esto cuenta con 30 días hábiles para decretar y 30 días hábiles para practicar cada una de las pruebas que piensan hacer valer dentro el proceso de responsabilidad fiscal es así donde la entidad y los encargados cuenta con 60 días hábiles si hay práctica de pruebas o 30 días hábiles si no hay práctica de pruebas para la elaboración y proyección del fallo con o sin responsabilidad fiscal, contra este proceden los recursos de Ley el cual cuenta con 5 días hábiles de la notificación del mismo una vez surtidos la Contraloría departamental cuenta con 15 días hábiles para realizar la ejecutoria del fallo y seguido a esto cuenta con 5 días hábiles para alistar el reporte a los boletines de responsables fiscales a la Contraloría general de la república y la procuraduría general de la nación, de igual forma cuentan con un mes para enviar a la jurisdicción coactiva el título ejecutivo

para el respectivo cobro persuasivo y 5 días hábiles para enviar al tribunal administrativo de Santander para el control automático de legalidad.

Las conductas atribuibles por responsabilidad fiscal, en virtud de la administración de recursos públicos, está en cabeza de la Contraloría, mayor órgano de control a quien la Constitución Política de Colombia ha conferido la facultad de vigilancia y protección del patrimonio público a través del proceso de responsabilidad fiscal, que busca determinar la responsabilidad de funcionarios públicos o particulares (operadores que administran recursos públicos), que causen daño patrimonial, con el fin de lograr la recuperación de los dineros públicos malversados como consecuencia de una mala gestión fiscal. (Contraloría General de la República, 2006).

Para el análisis y determinación de la responsabilidad frente al daño patrimonial causado dentro de los procesos de responsabilidad fiscal en Santander, es necesario que la gestión fiscal haya sido antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna y que la acción sea catalogada como dolosa o culposa. Teniendo en cuenta los criterios han sido entendidos como una gestión que no cumple con la obligación de mantener para ejercer una celeridad en el procedimiento de cada uno de los procesos para así poder velar por los recursos públicos y los fines esenciales del Estado, materializada en una toma de decisión apartada de la mejor opción.

El plan de contingencia tiene como propósito disminuir el detrimento público frente al daño fiscal en el departamento de Santander, es por eso por lo que inicialmente debemos crear e implementar auditorías constates y alertas de seguimiento en cada uno de los procesos para así mismo poder establecer e implementar lo siguiente:

- Medir los indicadores frecuencia establecida teniendo la implementar las actividades descritas en los procesos y procedimientos.

- Implementar los formatos establecidos en los procesos y procedimientos.
- Dar cumplimiento a las acciones de mejora formuladas para el proceso a cargo.
- Socialización del proceso de responsabilidad fiscal Jurisdicción coactiva y sus procedimientos a los funcionarios involucrados, así como las modificaciones.
- Analizar y socializar el resultado de los indicadores del proceso a cargo, como base para la mejora de este.
- Proferir decisión de fondo (fallo) de los procesos que se encuentran en trámite en la Dirección.
- Calificar con archivo y/o imputación los procesos que no se calificaron a término por circunstancias ajenas a la voluntad del funcionario de conocimiento y que se encuentran en trámite en la Dirección.
- Resolver los grados de consulta que se han remitidos dentro del término legal establecido en la Ley y el procedimiento.
- Librar los mandamientos de Pago dentro del término establecido en el procedimiento de reglamento interno de recaudo de cartera.
- Resolver las excepciones propuestas dentro del término establecido en el procedimiento de reglamento interno de recaudo de cartera.
- Realizar un saneamiento de la cartera prescrita de los procesos coactivos que se tramitan en la dirección.
- Proferir los Autos de Apertura de los procesos de responsabilidad fiscal dentro del término indicado en el procedimiento.

- Proferir los Autos de Imputación o archivo dentro del término establecido en el procedimiento salvo ocurrencia de circunstancias ajenas al procedimiento de responsabilidad fiscal.
- Resolver los recursos de reposición interpuestos, dentro del término legal establecido en la Ley y el procedimiento.

Es así como podemos establecer ciertos riesgos con su respectiva acción para mitigar al menor porcentaje posible y llevar a un 100% del cumplimiento dentro del procedimiento establecido por la Ley en los procesos de responsabilidad fiscal.

a) Riesgos:

- *Dilataciones en el trámite por la inactividad procesal*

b) Acciones:

- Evitar la inactividad en los procesos de responsabilidad fiscal en el departamento de Santander.
- Realizar un estudio a los empleados (abogados) de las cargas laborales en la dirección de responsabilidad fiscal de la contraloría de Santander.
- Tener un funcionario auxiliar a cada uno de los abogados encargados en los procesos de responsabilidad fiscal para que realicen una revisión constante de los procesos.
- Crear un formato de seguimiento de términos acá da una de las etapas procesales del proceso de responsabilidad fiscal en la contraloría de Santander.
- Crear un formato de seguimiento de términos al auto que decreta pruebas después de la imputación del proceso de responsabilidad fiscal en la contraloría de Santander.

- Modificar el método de control establecido en el procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal en la contraloría de Santander, par el auto de pruebas después de presentados los descargos por los implicados.
- Realizar reliquidaciones y costas cada seis meses como mínimo en el proceso de responsabilidad fiscal.

c) Impedimentos:

- Solicitar al contralor departamental realizar un estudio a los empleados (abogados) de las cargas laborales en la dirección de responsabilidad
- Realizar un estudio a los empleados (abogados) de las cargas laborales en la dirección de responsabilidad fiscal de la contraloría de Santander.
- Asignar personal de apoyo a la dirección de responsabilidad fiscal de la contraloría de Santander.

d) Vinculación errónea de los presuntos responsables:

- Establecer seguimiento constante y continuo atreves de la realización de auditorías como mínimo cada 6 meses máximo 12 meses a la dirección de responsabilidad fiscal en Santander.

e) Insolvencia de los ejecutados:

- Decretar las respectivas medidas cautelares desde el proceso de responsabilidad fiscal cuando se tenga la certeza de que de va a fallar con responsabilidad.
- Publicar el reporte de los deudores morosos de la contraloría departamental.

5. Recomendaciones

El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra implementado y documentado conforme a lo establecido por la Ley, caracterizado el procedimiento conforme a como lo establece cada uno de los parámetros de la contraloría departamental de Santander y la contraloría general de la república.

Así mismo podemos observar que el proceso se efectúa y realiza mediante los indicadores de gestión que permiten medir y realizar el seguimiento a cada uno de los objetivos de esta investigación y a si mismo las políticas de la contraloría departamental de acuerdo con las actividades y seguimiento de cada uno de los procesos de responsabilidad fiscal.

Podemos observar que la estructura del proceso de responsabilidad fiscal de la contraloría departamental de Santander es organizado y estructurado donde los que intervienen en el conocen y facilitan la información para el desarrollo de cada una de las evaluaciones y seguimiento de los indicadores.

6. Conclusiones

Los elementos de análisis propuestos en este trabajo de investigación pretenden que se incorporen las mejores prácticas en la administración de portafolio y en la evaluación del control fiscal, como se podría realizar a través del plan de contingencia plasmado durante el desarrollo de este análisis, teniendo en cuenta lo adelantado y ordenado por los órganos de control. Esto, se reflejará en una gestión más eficiente de los recursos públicos, a través de portafolios con mejores relaciones de retorno riesgo a las observadas en la actualidad.

El plan de contingencia permitirá que los funcionarios que administran y conocen el procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal actúen de manera eficaz y con estándares

de conducta, en el marco de la aplicación plena de sus conocimientos y experiencia para la conformación de mejoras y planes de acción y gestión de riesgos inherentes.

Los elementos de análisis indicados dentro de esta investigación se encuentran alineados con los fines esenciales del Estado, al fortalecer un proceso de control fiscal que, en virtud de la aplicación de principios y estándares, promueva una mejor administración y eficaz procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal, por parte de los operadores para si llegar a implementar dicho plan de mejora para lograr la disminución en gran parte el detrimento público en la Contraloría departamental de Santander.

Referencias

- Becerra, C. H. (2019). *Auditoría Regular a la Contraloría General de Santander, vigencia 2018-2019*. santander: Gerencia Seccional IV,.
- Boada. (2000). *El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del estado*. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas Departamento de Derecho Público.
- Caballero, J. R. (2006). *Historia de la Contraloría General de Santander y Antecedentes del Control Fiscal en Colombia*. Obtenido de <https://contraloriasantander.gov.co/historia>
- Cifuentes, D. B. (2015). *Fundamentos teóricos de la responsabilidad fiscal y su incidencia en el ámbito de los*. Obtenido de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/2535/Articulo%20de%20grado%20DANIELA%20BEDOYA%20CIFUENTES.pdf?sequence=1>
- Colombia, C. D. (18 de Agosto de 2000). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=La%20responsabilidad%20fiscal%20tiene%20por,por%20la%20respectiva%20entidad%20estatal>.
- Constitucion política de Colombia. *Articulo 267. de la contraloria General de la Republica*. (1991). PDBA. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Contraloría. (2022). *Rendición de Cuentas, Santander*. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/en-santander-contralor%C3%ADa-general-profiri%C3%B3-14-fallos-con-responsabilidad-fiscal-por-1.533-millones>
- Contraloría General de la República. (13 de marzo de 2006). Obtenido de Concepto 80112 EE15354, Bogotá D.C., 13 de marzo de 2006.

Contraloría General de la República. (2019). <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad>

Contraloría General de la República. (s.f.). *Observatorio de control y vigilancia- glosario.*

Glosario. <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/atencion-al-ciudadano/glosario>

Díaz, C. G.-B. (2022). *Informe de gestión- Contraloría General de Santander.* Santander.

Moreno. (enero de 2016). *Contraloría Departamental de Santander.* historia:

<https://contraloriasantander.gov.co/historia>

República, C. G. (08 de noviembre de 2016). *contraloría.* Historia y contralores:

[https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/contraloria/la-entidad/historia-y-](https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores)

contralores