



80053

Medellín, 06 de mayo de 2016

Contraloría General de la República :: SGD 06-05-2016 13:36

Al Contestar Cite Este No.: 2016IE0040822 Fol:8 Anex:0 FA:0

ORIGEN 80053-GRUPO DE INVEST., JUICIOS Y JURISD. COACTIVA DE ANTIOQUIA / SANDRA P  
MELLIZO BAZANTE

DESTINO 81119-DIRECCION DE CARRERA ADMINISTRATIVA / ALVARO BARRAGÁN RAMÍREZ

ASUNTO SOLICITUD DE CONCEPTO ASIGNACIÓN DE FUNCIONES COMO FUNCIONARIO  
OBS

**2016IE0040822**



Señores

CONSEJO SUPERIOR DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Contraloría General de la República

Bogotá D.C.

Asunto: Solicitud de concepto asignación de Funciones como Funcionario Experto  
En Responsabilidad Fiscal

Cordial saludo,

En nuestra calidad de profesionales de carrera administrativa asignados al Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, comedidamente solicitamos se sirvan emitir concepto en los términos que más adelante se detallarán y previas las siguientes:

## CONSIDERACIONES

### Aspectos Preliminares

Que en el punto 5.2.16 de la Guía de Auditoría, se establece lo siguiente:

*"Funcionario Experto del Proceso de Responsabilidad Fiscal. El funcionario experto en el proceso de responsabilidad fiscal tiene como fin propiciar un acompañamiento para orientar al auditor sobre la información que debe consultar para determinar la observación y, dependiendo de la respuesta del auditado, de aquella que debe complementar para soportar probatoriamente el hallazgo. Cumple una participación puntual durante el proceso auditor y no juega un rol operativo en el desarrollo del mismo. Además del acompañamiento, debe participar en la sustentación del hallazgo y del informe de auditoría en lo relacionado con los hallazgos ante las instancias pertinentes." (Subrayas nuestras)*

Que en la citada Guía de auditoría, se prescriben los roles del Proceso Auditor como el papel que desempeñan los servidores públicos de la Contraloría General de la República en el mismo y el Funcionario Experto en Responsabilidad Fiscal, se le asigna el rol previsto en el punto 5.2.16 transcrito.

Que al darle al funcionario experto en responsabilidad fiscal unos roles específicos dentro del proceso auditor, quiere decir necesariamente que el funcionario que lo desenvuelva, debe hacer parte del Grupo de Vigilancia Fiscal; pues desarrolla un procedimiento propio del macroproceso Control Fiscal Micro.

Lo anterior cobra sentido, si se tiene en cuenta que en el punto No. 3.3.1.3, de la ya citada Guía, se establece que en el procedimiento para la elaboración de informe, el Funcionario Experto en Responsabilidad Fiscal juega un papel trascendental:

*“Todo hallazgo con incidencia fiscal debe validarse en mesa de trabajo con la participación del funcionario experto en el proceso de responsabilidad fiscal, como se indica en el acápite de “estructurar observaciones o hallazgos de auditoría”.*

Debe destacarse, que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1474 del 2011 existía en la Contraloría General de la República un procedimiento denominado “El Proyecto Enlace”; el cual fue concebido como una estrategia de articulación entre los procesos auditor y de responsabilidad fiscal.

Que dicho procedimiento fue reglado por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva en un Manual llamado de la misma manera; en dicho documento se señalaba como objetivo el realizar un acompañamiento al equipo auditor en la configuración del hallazgo fiscal:

*“Articular el Proceso Auditor con el Proceso de Responsabilidad Fiscal, con el fin de disminuir el archivo o la devolución de hallazgos de tipo fiscal; evitar decisiones divergentes y garantizar que las funciones de los organismos de Control se cumpla eficaz, eficiente, económica y oportunamente”.*

Que mediante memorando 2016IE0039493 del 03 de mayo del presente año, la Gerente Departamental Colegiada de Antioquia, dando cumplimiento a lo establecido en la Guía de Auditoría vigente, en lo relacionado con la intervención de un funcionario experto en responsabilidad fiscal una vez se evidencie en el proceso auditor la ocurrencia de un posible daño patrimonial, desarrolló un procedimiento en los siguiente términos:

*“1. Una vez el auditor detecte el hecho irregular, deberá obtener los soportes que permitan tener serios indicios de ello y comunicar al Coordinador la situación a fin de que éste solicite la intervención del funcionario experto. Esto significa que no basta con que el auditor detecte un hecho que considere posiblemente dañoso, sino que debe obtener soportes de ello para que el experto disponga de mínimos elementos de juicio para pronunciarse.*

*2. Una vez definida la fecha para la reunión, se dará la primera participación del experto a fin de coadyuvar a la conformación del hallazgo. Analizada la situación y definida la existencia de un presunto hallazgo fiscal, el grupo auditor lo trasladará a la entidad, y entregada la respuesta, se presenta la segunda intervención del citado experto a fin de analizarla conjuntamente con el grupo auditor y definir si lo*



dicho por la entidad y los soportes entregados desvirtúan o no el hallazgo. En caso de que no se desvirtúe el hecho, el experto definirá si se requieren otros soportes para su consolidación a fin de que se obtengan por el grupo auditor. Así mismo, indicará al Grupo cuáles son los documentos que deben acompañar al hallazgo como pruebas de los elementos de la responsabilidad fiscal, a saber, daño patrimonial y su cuantificación, gestión fiscal, presuntos responsables, garantías, hechos y su fecha de ocurrencia, caducidad, menor cuantía para contratar, hoja de vida de los presuntos y su declaración de bienes y rentas, identificación de bienes de los presuntos responsables, etc.

3. **Definido** el presunto hallazgo como fiscal, la última participación del experto se presenta cuando se lleva el informe a Comité Técnico para su aprobación, a fin de que coadyuve al grupo con su sustentación.

4. Todo lo anterior, se realizará en mesas de trabajo y su registro debe quedar en ayudas de memoria” (Subrayas nuestras)

Como se desprende de lo anterior, lo que la Gerencia Antioquia busca con la creación de este procedimiento, es que el Funcionario Experto en Responsabilidad Fiscal realice un acompañamiento en mesas de trabajo con auditores para el perfeccionamiento de hallazgos fiscales, que es precisamente lo que en su momento reglamentó la Resolución 23 de julio 4 de 2005 como Proyecto Enlace; pues de lo transcrito, el objeto de este último y del procedimiento creado en la Gerencia, buscan el mismo objetivo.

### **Estado actual del PROYECTO ENLACE**

Que la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República mediante concepto 80112-EE37382 de Junio 08 de 2012, confirmado y ratificado mediante conceptos 20122013EE0085407 del 14 de diciembre del 2012 y 2013IE0093413 del 04 de septiembre del 2013; concluye lo siguiente sobre el Proyecto Enlace:

*“Consideramos que en atención a lo dispuesto en los Decretos Ley 267 y 269 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y la Resolución Orgánica 6541 de 2012, la función de Coordinación entre los grupos de auditoría y los de responsabilidad fiscal ha perdido vigencia dada la centralización de las funciones de decisión en un cuerpo colegiado dentro de las Gerencias Departamentales”*

Para que no quede duda de la derogatoria del Proyecto enlace, en el Concepto 2016IE0093413 del 09 de septiembre del 2013, se dispone lo siguiente:



(3) De conformidad con el Num. 3.3, ítem 4 de la Resolución Orgánica No. 6689 de 2012<sup>27</sup>, y el concepto de la Oficina Jurídica por el cual se aclaró la derogatoria del proyecto enlace, dada la nueva estructura adoptada para las Gerencias de la Contraloría, se pregunta: ¿Se debe seguir efectuando en el nivel desconcentrado dicho acompañamiento por el funcionario de enlace del Grupo de Investigaciones?, en caso afirmativo, ¿Cuál sería su papel y como se efectuaría su designación?, ¿En qué momento del procedimiento del trámite de denuncias debe participar?

Reiteramos lo manifestado en los conceptos EE37382 de junio 8 de 2012 y EE0085407 de diciembre 14 de 2012, en cuanto a la pérdida de vigencia del proyecto enlace como consecuencia de la entrada en vigencia de la L.1474/2011.

La determinación de la Oficina Jurídica que sustenta la pérdida de vigencia del proyecto enlace, se fundamenta en las siguientes motivaciones:

*“Señalábamos que corresponde bajo la nueva arquitectura creada por la Resolución Orgánica 6541 de 2012, a los directivos colegiados importantes funciones tanto en el control micro, como en materia de indagaciones preliminares y responsabilidad fiscal. En efecto, de acuerdo al artículo décimo octavo de dicho acto administrativo son los directivos de las Gerencias departamentales colegiadas quienes deciden que es o no es hallazgo fiscal; de acuerdo al artículo vigésimo segundo, también les corresponde decidir sobre el trámite de las indagaciones preliminares fiscales; y, de acuerdo al artículo vigésimo cuarto también les corresponde conocer y decidir de los Procesos de Responsabilidad Fiscal de competencia de la respectiva Gerencia departamental.”*

Y el concepto 2012EE0085407 del 14 de diciembre del 2012, no podía ser más específico al respecto:

*“Así las cosas, los directivos de las Gerencias Departamentales deciden los hallazgos, las indagaciones preliminares y los autos de apertura de los Procesos de Responsabilidad Fiscal, razón por la cual, el proyecto Enlace por sustracción de materia ha perdido su razón de ser.”*

En este orden de ideas, tal como plantea la Oficina Jurídica, resulta palmario que el PROYECTO ENLACE en las Gerencia Departamentales de la Contraloría general de la República ha perdido vigencia.

Volviendo al procedimiento establecido en la Gerente Departamental Colegiada de Antioquia mediante memorando 2016IE0039493 del 03 de mayo del presente año, destacamos nuevamente que fue concebido bajo los mismos criterios, retomando idénticos derroteros y con el mismo norte que en su momento sostuvieron la vigencia del Proyecto Enlace; así entonces, si la Oficina Jurídica de este Ente de Control determinó que esos criterios, esos derroteros y ese objetivo habían perdido vigencia, resulta completamente contrario al orden impuesto en nuestra entidad, revivir tal procedimiento.



## De las Competencias en Conflicto

Que la Ley 1474 del 2011, específicamente el artículo 128 literal b) prescribió que las Gerencias Departamentales Colegiadas debían configurar y trasladar hallazgos fiscales, y el literal d) dispuso que esta dependencia también debía determinar la procedencia o iniciación de un proceso de responsabilidad fiscal.

Que la señora Contralora General de la República, mediante Resolución 6541 de abril del 2012 en sus artículos vigésimo tercero y vigésimo quinto, reglamentó los literales anteriormente mencionados y le otorgó el conocimiento y trámite de las Indagaciones Preliminares y de los Procesos de Responsabilidad Fiscal a los Directivos Colegiados de las Gerencias y prescribió que tal órgano es el que decidía si el asunto puesto a consideración era o no hallazgo fiscal y de tenerlo como tal, les otorgó el deber de indicar si se debía aperturarse Indagación o Proceso.

De otro lado, respecto de la competencia específica de configurar hallazgos fiscales, se tiene que la Resolución 135 del 2011, en su artículo 14, prescribe que son funciones del cargo director grado 01 – contralor provincial, adoptar las funciones del Director Grado 01 en el cargo de Contralor Provincial, que integra la planta de personal de la Contraloría General de la República, entre otras las siguientes:

*“3. Configurar y trasladar los hallazgos fiscales.*

*...*

*6. Determinar la procedencia de la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y del decreto de medidas cautelares.*

*7. Ejercer de manera colegiada con los Gerentes Departamentales y demás Contralores Provinciales los temas de vigilancia fiscal y responsabilidad fiscal, en los términos de la delegación que en esta materia le conceda el Contralor General.”*

Que según el Diccionario de la lengua española, la palabra configurar significa dar determinada forma a algo, dar a una cosa el aspecto, la estructura o el conjunto de rasgos que la caracterizan y la hacen ser como es; por lo tanto, configurar un hallazgo fiscal no es ni más ni menos el deber de determinar, probar y establecer los elementos de la responsabilidad fiscal prescritos en la Ley 610 de 2000 para calificar un hecho como generador de daño fiscal, susceptible de ser investigado bajo la cuerda de un proceso de responsabilidad fiscal.

Pese lo anterior, en la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, se ha designado a un profesional universitario de carrera administrativa del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva con el objeto de acompañar a los equipos auditores, palabras más, palabras menos, para configurar los hallazgos fiscales y determinar las pruebas necesarias para



establecer los elementos de la responsabilidad fiscal, tal como se desprende del procedimiento establecido en la Gerente Departamental Colegiada de Antioquia mediante memorando 2016IE0039493 del 03 de mayo del presente año.

Que la Oficina Jurídica en los conceptos arriba mencionados, presentó como motivación la necesidad de dejar sin vigencia el Proyecto Enlace, que valga recordar, prescribía el procedimiento de intervención de los profesionales del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva en las auditorías con el objeto de configurar los hallazgos fiscales, lo cual en sus propias palabras, no se compadece con lo que buscó el legislador con el estatuto anticorrupción (Concepto 80112-EE37382):

*“Hacer que un Profesional o un Coordinador de una Gerencia Departamental califiquen un hallazgo, cuando la decisión la toma es un funcionario de superior categoría, un Directivo, no se compadece con los principios de la función pública y mucho menos con la finalidad de la Ley 1474 de 2012 que buscó medidas efectivas y ágiles contra la corrupción*

Efectivamente, estamos convencidos que el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, por ser norma de superior jerarquía que la Guía de Auditoría debe ser acatada y pese a que esta última es posterior a aquel, no goza de la capacidad de derogarla, subrogarla o contradecirla por ello, retomamos lo dicho por la Oficina Jurídica:

*“3.2.- Actualmente, con base en la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, artículo 128, el proyecto enlace desaparece, por cuanto la norma da la competencia a los Directivos de las Gerencias Departamentales Colegiadas para decidir los hallazgos, las indagaciones preliminares y la apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, en ese entendido, se desdibuja el objeto del proyecto enlace, el cual también intervenía en la conciliación cuando se presentaba la disparidad de criterios que pudieran presentarse entre el proceso auditor y la posible apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal.*

*En este orden, de conformidad con las competencias conferidas en el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, no es jurídicamente viable que exista un funcionario enlace entre el control fiscal micro y el proceso de responsabilidad fiscal, habida cuenta que la toma de decisiones ha sido asignada a la Colegiatura.*

**Es importante indicar que el proyecto enlace aún está en normas como el Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (SIGCC), o en la Guía de Auditoría, pero no debe perderse de vista que existe una norma de carácter superior como lo es el artículo 128 del Estatuto Anticorrupción, por ende y de acuerdo con la pirámide normativa, aquellas disposiciones de rango inferior deberán adecuarse a la de superior jerarquía.<sup>1</sup>** (Subrayas nuestras)

<sup>1</sup> Concepto 20120085407



Así entonces, en nuestro criterio, la designación que la Gerencia Antioquia hace a un funcionario del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva en las auditorías con el objeto de configurar los hallazgos fiscales, contraviene el orden superior prescrito en el estatuto anticorrupción, motivo por el cual muy comedidamente nos permitimos elevar la siguiente:

### PETICIÓN

Se aclare a la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia y las demás Gerencias del país, que de conformidad con el artículo 128 de la Ley 1474 del 2011 los funcionarios que la Guía de Auditoría denomina y les otorga el rol específico de Expertos en Responsabilidad Fiscal, responsables de hacer el acompañamiento a los equipos auditores en la determinación, configuración y establecimiento de los elementos de la responsabilidad fiscal de un hallazgo con connotación fiscal y las pruebas con los que deben soportarse, son los Directores Grado 01 – Contralores Provinciales, conforme a las funciones dadas a estos cargos por la Resolución 135 del 2011, en su artículo 14 y no los profesionales de carrera y mucho menos los sustanciadores del Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

Atentamente,

  
SANDRA PATRICIA MELLIZO BAZANTE  
Profesional Universitario Gr. 02

  
BATRIZ E. MONTOYA YEPES  
Profesional Universitario Gr. 01

  
FABIO ALEJANDRO LOPEZ PARRA  
Profesional Universitario Gr. 01

  
DORIS MARIA BELTRAN  
Profesional Universitario Gr. 01

CARLOS EDUARDO BERMUDEZ S.  
Profesional Universitario Gr. 02

  
ANA MARIA BOTERO  
Profesional Universitario Gr. 01

  
ELIZABETH HERNANDEZ LOMBANA  
Profesional Universitario Gr. 01

  
OSIRIS DEL CARMEN SILVA T.  
Profesional Universitario Gr. 02



MONICA YANETH RAMOS GUERRERO  
Profesional Universitario Gr. 02

  
GUIDO ENRIQUE MOSQUERA  
Profesional Universitario Gr. 02

  
JUAN FERNANDO SALAZAR LOPERA  
Profesional Universitario Gr. 01

  
LUIS ENRIQUE MONCADA REYES  
Profesional Universitario Gr. 01

  
JHON FREDY AGUDELO ORTEGA  
Profesional Universitario Gr. 01

  
YEFERSON RENTERIA PEREA  
Profesional Universitario Gr. 01

Anexos: N/A

Copia: N/A

Proyectado por: Sandra Patricia Mellizo Bazante, Profesional Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia  
Revisado por: Profesionales que firman de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia

Archivo: (TRD 80053-236 Comunicaciones informativas)