

Informe Definitivo de Auditoría

NOMBRE DEL PROCESO	CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO
LIDER DE PROCESO	LUZ STELLA RESTREPO HENAO Subdirectora Administrativa y Financiera
AUDITORES	PAULO EMILIO MORILLO GUERRERO Asesor Control Interno JULIE ANDREA FANDIÑO PATIÑO Contratista (Apoyo) JHON WILLIAM RUIZ RUBIO Técnico Administrativo
FECHA DE AUDITORIA	Marzo de 2021

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

Evaluar las actividades realizadas en desarrollo de los procedimientos internos y la normatividad aplicable en el ámbito del Control Interno Disciplinario. Adicionalmente, se hará seguimiento a los mapas de riesgos de gestión y de corrupción del proceso

ALCANCE DE LA AUDITORIA

Se revisó el cumplimiento de los procedimientos y la normatividad asociada al proceso de control interno disciplinario, el manejo de la gestión documental y la administración de los riesgos frente a los procesos disciplinarios evaluados, de las vigencias 2019 y 2020

CRITERIOS DE LA AUDITORIA

- Constitución Política de Colombia
- Ley 734 de 2002 “Código Único Disciplinario”
- Ley 1474 de 2011
- Código Penal
- Código Contencioso Administrativo
- Resoluciones internas de la Entidad
- Procedimiento y demás información documentada del proceso

FICHA TECNICA (Herramientas utilizadas, universo, población, objeto, marco estadístico)

Se auditaron 16 procesos disciplinarios gestionados en las vigencias 2019 y 2020.

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

El día miércoles 3 de diciembre de 2020, se realizó la instalación de la auditoría al proceso de Control Interno Disciplinario, por medio de memorando enviado por correo electrónico a la Dra. Luz Stella Restrepo Henao, Subdirectora Administrativa y Financiera.

Una vez iniciada la auditoría se realizó la solicitud de información relacionada con el estado de los procesos aperturados durante las vigencias 2019 y 2020, teniendo como base la información publicada en el informe de gestión de la vigencia 2018 publicado en la página web.

Con el acta No. 4 del 24 de diciembre de 2020 del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, se suspende la auditoría al proceso de Control Interno Disciplinario, para reanudarla en la próxima vigencia.

Con oficio Radicado No.: 20212010003183 del 9 de febrero de 2021, se continúa el ejercicio auditor al Proceso de Control Interno Disciplinario.

La auditoría se reinició in situ con la revisión de cada uno de los expedientes de los procesos disciplinarios registrando las evidencias de auditoría correspondientes en el presente informe con carácter definitivo. La auditoría se complementó con la información oficial del proceso obtenida en la página web de la entidad.

El informe se realizó con base en las evidencias recogidas, las cuales se dan a conocer en el presente informe con carácter definitivo, para que se realice el proceso de elaboración del plan de mejoramiento, por parte del área auditada.

Es importante mencionar, que la función de Control Interno Disciplinario en las entidades públicas está fundamentado en la Constitución Política de 1991, artículos 2, 6, 123 y 277 reglamentados por la Ley 734 de 2002 que establece en su artículo 2: *“Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.”*

El legislador estableció en el artículo 76 de la ley 734 de 2002, que todas las entidades del Estado deben tener una oficina del más alto nivel, cuya estructura garantice la doble instancia de los procesos disciplinarios que se adelanta contra sus servidores, y expresa que si no es posible garantizar la doble instancia esta será de competencia del órgano de control externo en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Consecuentemente con estas disposiciones se establecen los principios que regulan la función disciplinaria algunos de los cuales son: legalidad, debido proceso, efecto

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

general inmediato de las normas procesales, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, gratuidad de la actuación disciplinaria, ejecutoriedad, celeridad de la actuación disciplinaria, favorabilidad, igualdad ante la ley disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad y motivación entre otros.

En desarrollo de estos principios la ley establece un procedimiento que tiene esencialmente las siguientes etapas las cuales están plasmadas en el procedimiento interno: PROCESO DISCIPLINARIO CODIGO: PRO-CDI-001 versión 2, tanto para el procedimiento ordinario o verbal, se surten en términos generales las siguientes etapas:

- Apertura de la indagación preliminar (En averiguación de responsables)
- Calificación del mérito de la indagación preliminar, (Archivo o apertura de investigación disciplinaria).
- Apertura de investigación disciplinaria
- Evaluación de los hechos
- Pliego de cargos
- Archivo de la investigación (si procede)
- Recibir descargos
- Práctica de pruebas
- Recepción de alegatos y conclusiones
- Fallo de primera instancia
- Resolver recursos
- Notificar fallo
- Ejecución del fallo

REVISIÓN DE ASPECTOS FORMALES DE LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS

Dada la reserva especial que poseen los procesos disciplinarios según el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, no se hace mención en esta verificación del contenido de las actuaciones materia de los procesos disciplinarios revisados. Lo anterior no obsta para que si se realice un balance general del cumplimiento de las formalidades legales del proceso con las siguientes conclusiones:

1. En todos los expedientes revisados se dio aviso a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación cuando se inició la investigación disciplinaria dando, cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 155 de la ley siete 34 de 2002.
2. En todos los casos, los sujetos disciplinables fueron debidamente notificados de la apertura del proceso disciplinario, se les hizo conocer la finalidad del proceso, sus derechos y se les dio la oportunidad de la defensa de acuerdo con los

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

principios establecidos por la Constitución Política y desarrollados por el Código Penal y la ley disciplinaria.

3. Se evidenció en procesos revisados, que no existió ninguna nulidad de las actuaciones adelantadas, situación que nota cuidado y aplicación de los principios legales y garantías constitucionales para los sujetos disciplinables.
4. Ninguno de los procesos ha cumplido el término de prescripción de acuerdo con lo establecido por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la cual establece un lapso de cinco (5) años para el desarrollo de la misma.

CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS Y LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS.

Con respecto al cumplimiento de los términos establecidos para los procesos disciplinarios es pertinente mencionar las disposiciones que hablan de los mismos así:

1. La Ley 734 de 2002 establece en el artículo 6 principios rectores de la ley disciplinaria: *“Debido proceso. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que terminen su ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público”* (Subrayado fuera de texto)
2. El artículo 12 establece: *“Celeridad de la actuación disciplinaria. El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código”* (Subrayado fuera de texto)
3. El artículo 34 establece: *“Son deberes de todo servidor público: 38. Actuar con imparcialidad asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden descripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley”* (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, se resalta la importancia que da la ley al cumplimiento de los términos procesales y por ende el mandato expreso para su obligatorio cumplimiento.

Observación No. 1 – Términos para Desarrollar la Indagación Preliminar

Con respecto al término que tiene la entidad para desarrollar la indagación preliminar que es de seis (6) meses contados a partir de la fecha del Auto que ordena la apertura (artículo 150 Ley 734 de 2002) y prorrogables por seis (6) meses más, cuando se trata de violaciones de Derechos Humanos o Derecho Internacional Humanitario, se

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

encontró que en algunos de los procesos auditados incumplieron los términos previstos por la ley, los cuales se incluyen en la siguiente tabla:

Tabla No. 1 – Términos indagación Preliminar

N° PROCESO	AÑO	FECHA APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR (FECHA DE INGRESO QUEJA EXP 200 Y 201)	FECHA ARCHIVO	MESES TRANSCURRIDOS ENTRE INDAGACIÓN PRELIMINAR Y ARCHIVO	FECHA APERTURA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA	MESES TRANSCURRIDOS ENTRE FECHA APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR E INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA
191	2018	08/05/2018	NA	NA	26/02/2019	9,60
200	2019	26/06/2019	NA	NA	13/11/2020	16,57
199	2019	01/04/2019	NA	NA	26/02/2020	10,83
201	2019	26/06/2019	NA	NA	18/11/2020	16,73

Fuente: Subdirección Administrativa y Financiera – Control Interno

Observación No. 2 – Celeridad de la Actuación Disciplinaria

Resulta importante precisar que, frente al tiempo en que la entidad conoce de una presunta falta disciplinaria hasta cuando se realiza el primer paso del proceso, qué es la “apertura de la indagación preliminar”, el código único disciplinario no establece ningún término específico. La única condición es que no prescriba la acción, término que se cuenta desde la ocurrencia de los hechos y es de cinco (5) años (artículo 30 de la Ley 734 de 2002). No obstante, siempre es muy importante guardar el principio establecido en el artículo 12 de la Ley 734 de 2002, “Celeridad de la actuación disciplinaria: El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria...” Lo que implica que el deber va mucho más allá de no dejar prescribir la acción disciplinaria, se trata de actuar de manera ágil y rápida desde el momento en que se tiene conocimiento de alguna presunta falta disciplinaria hasta cuando se realiza la apertura de la indagación preliminar.

Tabla No. 2 – Términos Actuación disciplinaria

N° PROCESO	AÑO	FECHA DE LA QUEJA O SOLICITUD	FECHA APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR	DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE SOLICITUD O QUEJA Y APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR
187	2017	25/09/2017	8/11/2017	32
191	2018	3/04/2018	8/05/2018	25

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

195	2018	4/09/2018	2/10/2018	20
196	2018	13/09/2018	18/10/2018	25
198	2019	15/02/2019	4/03/2019	11
186	2017	17/07/2017	03/08/2017	13
188	2018	11/07/2017	23/02/2018	163
192	2018	12/04/2018	08/05/2018	18
193	2018	16/01/2015	17/07/2018	912
197	2018	13/09/2018	18/10/2018	25
199	2019	21/03/2019	01/04/2019	7
189	2018	12/10/2016	15/02/2018	351
190	2018	05/02/2018	27/02/2018	16
194	2018	27/06/2018	15/08/2018	35
202	2020	10/02/2020	25/02/2020	11

Fuente: Subdirección Administrativa y Financiera – Control Interno

De acuerdo con la información revisada en 15 expedientes, en tres expedientes se utilizaron entre 7 y 11 días para la apertura de la indagación correspondiente, nueve expedientes se utilizaron entre 12 y 35 y los tres restantes utilizaron entre 163 y 912 días para la apertura de la indagación preliminar una vez conocida la queja o solicitud.

Teniendo en cuenta la información de las anteriores tablas en las que se incluyen los tiempos generales que han transcurrido entre el conocimiento del hecho y el acto de apertura o cierre de la investigación, para los procesos en que este acto se ha dado, así como para los procesos en que este auto está pendiente, en todos los casos se puede evidenciar que los términos para las etapas procesales se han cumplido sin que ningún proceso haya prescrito.

PROCEDIMIENTO CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

Los procedimientos son documentos esenciales en el desarrollo de las actividades, ya que establecen la pauta para la ejecución paso a paso de las actividades a desarrollar en los diferentes procesos, estableciendo tiempos para la realización de las actividades, responsables y productos. Con lo anterior, el área de Control Interno Disciplinario cuenta con un solo procedimiento, procedimiento denominado Proceso Disciplinario PRO-CDI-001 Versión 2.

La actividad inicial es recibir la queja o el informe de su jefe inmediato contra un funcionario público, evaluarla para realizar la apertura de indagación preliminar, investigación disciplinaria o auto inhibitorio. Seguidamente se desarrollan todas las etapas anteriormente mencionadas junto con la de procedimiento verbal para finalizar el

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

procedimiento con la actividad de notificación del fallo de segunda instancia y haciendo efectiva la sanción.

Observación No. 3 – Falta de inclusión de los controles en el flujo de actividades del procedimiento

Se puede evidenciar que dentro del procedimiento Proceso Disciplinario PRO-CDI-001 versión 2, en las actividades descritas en el punto “7. Desarrollo del Procedimiento” no se encuentran incluidos los controles del punto “8. Controles Existentes”. (*Asesor de control disciplinario y Cumplimiento de las etapas de primera y segunda instancia*)

Es de recordar que los controles establecidos para los procedimientos deben estar incluidos dentro del flujo de actividades del proceso, con su responsable de aplicarlo, el tiempo establecido y el registro correspondiente y no como un elemento aparte e independiente del desarrollo de las actividades.

Debido a lo anterior, se solicita ajustar el procedimiento incluyendo en el flujo de actividades los controles existentes en el punto 8.

Observación No. 4 – Lista de distribución del procedimiento

En cuanto a la lista de distribución como elemento de difusión del procedimiento, se observó que se está incluyendo en esta la lista a los nombres de los funcionarios sin tener en cuenta el estatus de temporalidad que tienen en la entidad, lo que conllevaría a modificaciones de los procedimientos cuando ellos se separen de la entidad.

Por lo anterior, solamente se deben incluir en estas listas de distribución los cargos de los responsables o de a quien es objeto de conocimiento del procedimiento.

MAPA DE RIESGOS DE GESTIÓN – CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

El área de Control Interno Disciplinario, dentro del mapa de riesgos de la Subdirección Administrativa y Financiera MAP-GAF-001 Versión 11, cuenta con los siguientes tres riesgos asociados a sus actividades:

- 6. INOPORTUNIDAD EN LA INFORMACIÓN No informar oportunamente las omisiones o actuaciones presuntamente irregulares en las cuales pueden incurrir los servidores públicos
- 7. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN de la acción disciplinaria
- 8. INEXACTITUD Incurrir en errores en adelantar procesos por falta de

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

competencia y por hechos ya investigados

Los riesgos mencionados cuentan con controles y acciones que disuaden la materialización de estos y mitigación, en tal caso, que estos escenarios ocurran. Estos controles son relacionados en la siguiente tabla:

Riesgo	Causas	Controles
6. INOPORTUNIDAD EN LA INFORMACIÓN No informar oportunamente las omisiones o actuaciones presuntamente irregulares en las cuales pueden incurrir los servidores públicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información extemporánea recibida de las partes interesadas internas y externas que puede llevar a no iniciar oportunamente la actuación disciplinaria. 2. Falta de diligencia para allegar oportunamente las pruebas necesarias para la identificación de los presuntos autores de las faltas disciplinarias. 3. No hacer seguimiento adecuado a los procesos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento a través de informes mensuales. 2. Actualización permanente de los procesos disciplinarios 3. Control de términos de cada expediente disciplinario.
7. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN de la acción disciplinaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de celeridad en la instrucción del proceso disciplinario. 2. Incumplimiento de los términos por los encargados del proceso. 3. Falta de diligencia para allegar oportunamente las pruebas necesarias para la identificación de los presuntos autores de las faltas disciplinarias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento a través de informes mensuales. 2. Control de términos de cada expediente disciplinario. 3. Práctica de pruebas ordenadas en las diferentes etapas del proceso disciplinario.
8. INEXACTITUD Incurrir en errores en adelantar procesos por falta de competencia y por hechos ya investigados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de comunicación entre la Procuraduría General de la Nación y la Oficina de Control Interno Disciplinario. 2. El quejoso formula queja en la Procuraduría General de la Nación y en FONPRECON 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento a través de informes mensuales por parte del contratista de Control Disciplinario 2. Actualización de los procesos disciplinarios. 3. Control de términos 4. Actualización permanente en materia disciplinaria.

Fuente: Subdirección Administrativa y Financiera

Se efectuó la evaluación de la efectividad de los controles de cada uno de los riesgos incluidos en los mapas de riesgos, verificando el cumplimiento del objetivo propuesto de minimizar la ocurrencia de estos eventos adversos.

Así mismo, se revisaron los controles implementados en el procedimiento existente dentro del área, encontrándose los siguientes:

Controles en procedimientos	
Procedimiento	Control
Proceso Disciplinario	<ul style="list-style-type: none"> • Asesor de Control Disciplinario

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

- Cumplimiento de las etapas de primera y segunda instancia

Fuente: Subdirección Administrativa y Financiera

Se evidencia que el área de Control Interno Disciplinario no tiene determinado riesgos de corrupción asociados en su mapa de riesgo o en el de la Subdirección Administrativa y Financiera. Se recomienda analizar este aspecto para su inclusión en el mapa correspondiente.

Observación No. 5 – Controles de Riesgos de Gestión no Asociados al Procedimiento

Se observó que el procedimiento establecido para el proceso de Control Interno Disciplinario no contiene los controles No. 1,2 y 3 del riesgo “6. *INOPORTUNIDAD EN LA INFORMACIÓN No informar oportunamente las omisiones o actuaciones presuntamente irregulares en las cuales pueden incurrir los servidores públicos*”; los controles No. 1, 2 y 3 del riesgo “7. *CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN de la acción disciplinaria*” y los controles No. 1, 2, 3 y 4 del riesgo “8. *INEXACTITUD Incurrir en errores en adelantar procesos por falta de competencia y por hechos ya investigados*”.

Por lo anterior, los controles incluidos en cada uno de los riesgos deberán incluirse en el punto 7 del procedimiento del proceso, (*Desarrollo del Procedimiento*) ya que las actividades incluidas en los mapas de riesgos no deben ser ajenas a las actividades desarrolladas en el procedimiento como mecanismo para garantizar la no materialización de los eventos.

RECOMENDACIONES

- Tener mayor cuidado en la información entregada al equipo auditor de Control Interno o cualquier equipo auditor de una entidad de control, pues fue entregada información con fechas erradas que obstaculizan el buen ejercicio de auditoría al proceso. (Ver cuadro Anexo)
- Tener presente las normas de archivo, ya que se encontró un expediente con documentos sin legajar ni foliar, lo cual no impide la seguridad y acertado manejo y custodia de los documentos que conforman los expedientes.
- Los mapas de riesgos de corrupción son herramientas que permiten a la entidad identificar, analizar, evaluar y mitigar la ocurrencia de riesgos de corrupción en los procesos de su gestión; Con base en lo anterior, los procesos internos de la entidad son susceptibles de desviaciones por parte de los funcionarios que pueda obrar en beneficio personal o a favor de terceros, por lo tanto se

EJECUCIÓN PROCESO AUDITOR

recomienda a la Subdirección Administrativa y Financiera, cómo área encargada del Control Interno Disciplinario, revisar y diseñar el mecanismo que evite la materialización de cualquier evento de corrupción, debido a que en el momento no se encuentran identificados los riesgos en un mapa de riesgos de corrupción.

- Se deben adelantar actividades que promuevan la prevención en materia disciplinaria para que los servidores públicos de FONPRECON tengan conocimiento del régimen de deberes, obligaciones y prohibiciones como causas de un proceso disciplinario, como también la difusión de medidas de prevención y llamados especiales frente a los casos que más reincidan en la entidad.

OBSERVACIONES

Observación No. 1 – Términos para Desarrollar la Indagación Preliminar

Observación No. 2 – Celeridad de la Actuación Disciplinaria

Observación No. 3 – Falta de inclusión de los controles en el flujo de actividades del procedimiento

Observación No. 4 – Lista de distribución del procedimiento

Observación No. 5 – Controles de Riesgos de Gestión no Asociados al Procedimiento

Recomendaciones

PLAN DE MEJORAMIENTO

Se solicita que cada una de los hallazgos comunicados en este informe definitivo, se incluyan en el plan de mejoramiento a suscribir, contemplando acciones preventivas y/o correctivas para los casos mencionados y así subsanar las observaciones presentadas.

Los tiempos para la realización de dichas actividades deberán ser cortos.

La Subdirección Administrativa y Financiera deberá construir y consolidar el Plan de Mejoramiento dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de la entrega del presente informe definitivo y enviarlo a Control Interno para su revisión y suscripción. (miércoles 7 de abril de 2021)

Para la presentación del Plan de Mejoramiento se deberá utilizar el formato F05-PRO-CIG-001, incluido en el Sistema de Gestión de la Calidad, Procedimientos Control Interno a la Gestión.