



**INFORME PRESENTADO AL SEÑOR
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS ACTUACIONES Y
AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA
OFICINA DE CONTROL INTERNO**

ENERO – DICIEMBRE 2019

INFORME EJECUTIVO

Bogotá D.C., febrero 06 de 2020



OFICINA DE CONTROL INTERNO RESUMEN EJECUTIVO - Enero a Diciembre de 2019

INTRODUCCIÓN

La gestión realizada por la Oficina de Control Interno (OCI) durante la vigencia 2019 se describe en término de los hallazgos más frecuentes dentro de las auditorías planeadas y realizadas, así como con las auditorías especiales ordenadas por el Señor Procurador General de la Nación entre enero y diciembre, que se llevaron a cabo dentro del marco de lo dispuesto en la normatividad vigente y el Plan Operativo Anual aprobado por el Comité Institucional de Control Interno. Este documento recopila los hallazgos más relevantes en términos de frecuencia e impacto y se estructura de conformidad con el modelo MECI:2014 en dos módulos y un eje transversal: control de planeación y gestión, control de evaluación y seguimiento y el eje de información y comunicación. Los resultados se clasifican en los componentes de cada uno de los módulos y sus elementos de control.

1. CONTROL DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN

La Oficina de Control Interno evalúa la efectividad de los controles en los procesos organizacionales que aseguran razonablemente el cumplimiento de la misión que ha sido asignada a la Procuraduría General de la Nación. Por mandato normativo, la OCI actúa mediante asesorías, acompañamientos y evaluaciones por medio de auditorías realizadas durante cada vigencia. Durante 2019 la OCI generó informes de auditoría de gestión, además de los informes de seguimiento a planes de mejoramiento que fueron entregados a los auditados. Los hallazgos significativos de enero a diciembre de 2019 en relación con Control de Planeación y Gestión fueron:

1.1 COMPONENTE TALENTO HUMANO

- Incumplimiento de la Resolución No. 084 de 2012 - evidenciadas por la existencia de menos de cuatro (4) actas de Reuniones de Análisis Estratégico (RAE). Su omisión expone a las Entidad a debilidades en la dirección/orientación institucional.
- Incumplimiento de la meta mínima de realización de al menos cuatro (4) Conversatorios Éticos según lo establecido en el numeral 6.2 del Plan de Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC).
 - Se advierte la necesidad de un estudio de cargas laborales, pues son asignadas tanto para los procesos disciplinarios como para los preventivos sin atender las directrices de la circular de Circular No. 028 del 26 de septiembre de 2011 («Nivelación de Carga Laboral») que pide dar «...*estricto cumplimiento de la Resolución 450 de 2000... (para que) la distribución del trabajo sea conforme a las funciones, grado,...de cada uno de los servidores que conforman el grupo de trabajo... hacer una distribución equitativa de acuerdo al grado que ostenta el*



funcionario y las funciones legales asignadas a este, entendiéndose que a mayor grado mayor carga laboral», lo cual podría ser el resultado de un número insuficiente de funcionarios competentes y capacitados en forma específica en los asuntos misionales, con el conocimiento necesario para impulsar los procesos disciplinarios y preventivos generando un impacto negativo en la productividad de la Entidad.

- Rotación significativa de funcionarios de Procuradores Delegados, Procuradores Regionales, Procuradores Provinciales, Asesores y Profesionales. Esta situación impacta en forma negativa la continuidad de la gestión, el liderazgo y el control de actividades de las dependencias, originando decremento en la productividad medida en términos de fallos de primera instancia y otras decisiones de fondo.

- El talento humano de la entidad demanda capacitación para la aplicación práctica y eficaz del modelo de gestión preventiva, el Código Disciplinario Único (Ley 734/2002), preparación para el Código General Disciplinario (Ley 1952/2019), en contratación estatal, presupuesto público, ley de víctimas, archivo y gestión documental y el uso del software SIGDEA® y *Strategos Advanced* entre otros programas ¹.

1.2 COMPONENTE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Los funcionarios del nivel directivo de la entidad tienen asignada la responsabilidad de realizar un adecuado despliegue de las directrices de alto nivel en sus dependencias y realizar el seguimiento correspondiente frente a los riesgos identificados. Los hallazgos relevantes en este componente fueron:

PROCESOS ORGANIZACIONALES MISIONALES: PROCESOS DISCIPLINARIOS

- Alto volumen de quejas sin evaluar en «bandejas» de SIGDEA o en la Secretaría de la dependencia sin que se hayan repartido para evaluación.

- Inactividad procesal de dos (2) a cuatro (4) años, que deriva en vencimiento de la etapa procesal, en expedientes en los que se profirió autos de Indagación Preliminar, Investigación Disciplinaria y/o Prórroga de Investigación, en dos modalidades: (a) se decretaron pruebas pero no se practicaron, (b) se practicaron las pruebas, pero no fueron evaluadas.

¹ En este documento la expresión "programa" se refiere a programas de computador (*software*) y se entiende como uno de los componentes de un "sistema de información". Este último concepto ("sistema de información" se usa en el mismo sentido de las fuentes autorizadas como la *integración* de: personas, computadores, programas, recursos de información y de comunicaciones (cfr. J. O'Brein, G. Marakas, "Management Information Systems" 7th. ed., MacGraw Hill, 2006; E.Oz, "Management Information Systems" 6th ed., Thomson, 2009).



- Procesos (de primera instancia) caducados y, además, procesos en etapa de indagación preliminar con riesgo extremo de caducidad (hechos de los años 2014 y 2015).
- Materialización del riesgo de prescripción en procesos sin haber proferido el auto correspondiente.
- Vencimiento de términos establecidos en la Ley 734 de 2002 para procesos disciplinarios (en etapas de indagación preliminar² e investigación disciplinaria³, incluyendo sus notificaciones y la de pliego de cargos⁴).
- El número de fallos de primera instancia de las dependencias, observadas en forma individual en periodos anuales es históricamente bajo.

PROCESOS ORGANIZACIONALES MISIONALES: PROCESOS PREVENTIVOS

- Con frecuencia, no hay oportunidad en la atención a los procesos preventivos en las dependencias territoriales, generando rezago en su atención y pérdida de oportunidad: asuntos preventivos que fueron radicados en la entidad desde 2017 sin darles trámite: asuntos preventivos abreviados que superan los 6 meses sin trámite y asuntos preventivos ordinarios que superan los 12 meses.
- Usualmente los funcionarios encargados de las funciones preventivas en las dependencias desconocen la normatividad relacionada y los procedimientos establecidos. Además, en ocasiones, están nombrados en cargos sin las competencias establecidas⁵.
- En general, hay una débil priorización en dependencias territoriales de las directrices de la alta dirección sobre el impulso a los procesos preventivos.

1.3 COMPONENTE ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

- Los riesgos de prescripción y caducidad de los procesos disciplinarios se materializa en las dependencias territoriales auditadas.
- La falta de oportunidad en la clasificación, priorización y atención de procesos preventivos, aunada a la falta de aplicación de los procedimientos de la gestión preventiva, deriva en ineficacia de dichos procesos. Se han dado casos en los que existe un proceso preventivo en trámite frente a situaciones irregulares de hechos ya ocurridos en términos de contratación estatal. Una posible causa de este fenómeno es la falta de definición de la “situación” o “hecho general” sobre el cual

² Art. 150, Ley 734/2002.

³ Art. 156, Ley 734/2002.

⁴ Art 165, Ley 734 de 2002.

⁵ Resolución 450 de 2000, por la cual se adopta el *Manual de Funciones y Requisitos específicos de los empleos de la Planta de Personal de la Procuraduría General de la Nación*.



debe recaer la acción de prevención o la falta de preparación del "Plan de Acción" en cada expediente preventivo.

2. CONTROL DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Dentro de esta dimensión, la OCI evalúa la efectividad del control interno de los procesos organizacionales que ejecutan las dependencias de la Procuraduría; la eficiencia, eficacia y efectividad de dichos procesos; el nivel de ejecución de los planes, programas y proyectos, los resultados de la gestión, con el propósito de detectar desviaciones, establecer tendencias y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la entidad. Se busca que las dependencias usen los mecanismos de medición, evaluación y verificación, necesarios para determinar la eficiencia y eficacia del Sistema de Control Interno en la realización de sus actividades que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

2.1 COMPONENTE DE AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL

- El monitoreo y control del cumplimiento de los objetivos del POA registrados en el programa *Strategos*⁶, muestra que en algunas dependencias no fijan metas o son inadecuadas, otras muestran márgenes significativos de incumplimiento de los mismos, así como inoportuno registro de los resultados y sus evidencias.
- Durante la evaluación del sistema *Strategos*® se identificó que aunque la PGN tiene establecida la Resolución 036 de 2009, por medio de la cual adopta el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, lo establecido allí no se cumple a cabalidad, lo cual puede poner en riesgo los tres pilares de la seguridad de la información: su disponibilidad, integridad y confidencialidad. Por ejemplo, los valores informados por el auditado difieren de lo indicado en el documento «Manual de especificaciones técnicas de instalación y Administración del *Strategos* 07042017», Capítulo I «Requerimientos de Hardware y Software Comercial», «Configuración recomendada Servidor WEB», para más de 100 Usuarios; en donde, por ejemplo, la memoria RAM está un 87,5% por debajo del requerido, es decir, sólo tiene asignado un octavo de lo que necesario, lo que podría afectar el rendimiento del sistema.
- La ponderación asignada a la actividad preventiva en comparación con la correspondiente asignada a las actividades disciplinarias tal como están definidos los indicadores en el programa *Strategos*, direcciona las decisiones administrativas de las dependencias a priorizar los resultados que se deriven de los procesos disciplinarios por encima de los que se pueden obtener del impulso a los procesos

⁶ En este documento la expresión "programa" se refiere a programas de computador (*software*) y se entiende como uno de los cinco componentes de un "sistema de información". Éste último concepto se usa en el sentido de la integración de: personas, computadores, programas, recursos de información y de comunicaciones (cfr. J. O'Brein, G. Marakas, "Management Information Systems" 7th. ed., MacGraw Hill, 2006; E.Oz, "Management Information Systems" 6th ed., Thomson, 2009).



preventivos. Lo anterior, pone en riesgo el cumplimiento de las orientaciones de la alta dirección de la Entidad para enfatizar la función preventiva.

2.2 COMPONENTE AUDITORÍA INTERNA

Para medir el grado de efectividad del control interno en el cumplimiento de los objetivos de la entidad, la OCI realizó evaluaciones de auditoría de acuerdo con lo establecido en el POA aprobado por el Comité Institucional de Control Interno.

- A 31 de diciembre de 2019, la OCI completó visitas de auditoría a trece (13) Procuradurías Regionales, trece (13) Procuradurías Provinciales⁷, diez (10) dependencias que cumplen funciones misionales en el nivel central, ocho (8) auditorías a procesos financieros de la Entidad y del IEMP, seis (6) auditorías de tecnologías de información y cuarenta (40) informes de ley (algunos de ellos con varias entregas en el año).

- Además, se ejecutaron treinta y ocho (38) seguimientos a «planes de mejoramiento», además de participar en comités internos, como el Comité de Bajas y Comité de Archivo.

3. EJE TRANSVERSAL INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

3.1 INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

La OCI evalúa los controles que garantizan el registro y/o divulgación oportuna, exacta y confiable de la información, en procura de la realización efectiva y eficiente de las operaciones, soportar la toma de decisiones y permitir a los funcionarios un conocimiento más preciso y exacto de la entidad.

- En este contexto se ha encontrado moras en las notificaciones previstas en el art. 201 de la Ley 734 de 2002, especialmente los pliegos de cargos y las sentencias.

- También, se ha detectado el inadecuado cumplimiento de las tablas de retención documental, excediendo la capacidad de los archivos de las dependencias, así como incumplimiento de algunos parámetros dictados por el Archivo General de la Nación.

3.2 SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

- En las auditorías realizadas se ha evidenciado debilidades en la apropiación y manejo del programa de computador⁸ SIM lo que deriva en dificultades para que allí se refleje la existencia física de los expedientes y el real estado de los procesos

⁷ Se incluyen en este conteo dos (2) auditorías especiales.

⁸ Este documento usa la expresión "sistema de información" en el sentido de la integración entre cinco componentes: computadores, programas de computador, personas y recursos de información y comunicaciones (cfr. J. O'Brein, G. Marakas, "Management Information Systems" 7th. ed., MacGraw Hill, 2006; E.Oz, "Management Information Systems" 6th ed., Thomson, 2009. Por tanto, la referencia a "programa de computador" es específica a uno de los componentes de los sistemas de información.



misionales adelantados por las dependencias. El resultado es la poca confiabilidad que merecen los datos relacionados con los procesos registrados en SIM. Esto se origina en que las dependencias no dan cumplimiento a las Circulares No. 048 de 2009 y No. 011 de 2017.

- En relación con la utilidad del programa *Strategos Avanced* algunas dependencias desconocen la razonabilidad para establecer valores para algunas metas de los indicadores e incluso los indicadores mismos, pues no es posible establecer *ex-ante*, por ejemplo, la cantidad de quejas que se van a recibir o la cantidad de decisiones condenatorias o absolutorias de los fallos. Lo anterior expone a la Entidad a que la medición de la eficiencia y calidad del desempeño de las dependencias no genere el fortalecimiento del buen nombre de la entidad y responder a los compromisos frente a la ciudadanía.

- Se identificaron cuatro (4) unidades organizacionales (Unidad Ejecutora – Programa PGN/BID, Secretaría Privada, Transparencia y Oficina de Planeación), en donde no se observó registro de información en *Strategos*, lo que incumple con lo establecido en la Resolución 278 de 2007. La situación anterior, impide conocer la gestión de dichas dependencias y el cumplimiento de los objetivos institucionales, poniendo en riesgo la adecuada toma de decisiones de la alta dirección de la Entidad.

- La tabla de indicadores en la base de datos (*Strategos Avanced*) muestra un problema estructural de normalización. Está definido múltiples veces un mismo indicador para cada dependencia, lo que desatiende las buenas prácticas de diseño de bases de datos y puede conllevar a demora en la respuesta a las consultas.

- Se evidencia que la medición de eficiencia se está realizando tomando cuarenta y seis (46) variables, para proceso disciplinario, mientras que la Circular 012 de 2018, establece veintún (21) variables. Si bien se está trabajando en un nuevo modelo de medición, éste no está formalmente aprobado. Lo anterior incumple la citada Circular, que contiene una directriz del Señor Procurador General de la Nación. Las modificaciones no autorizadas, pueden conllevar a falta de claridad en los funcionarios, a poner en riesgo el logro de los objetivos institucionales y a inadecuada toma de decisiones.

- No se realiza revisión sistemática de logs de auditoría (aplicación, base de datos, dispositivos de infraestructura de red) para detectar posibles desviaciones, lo que puede poner en riesgo la seguridad de la información.

- La Entidad no cuenta con sitio alternativo de operaciones ni ha implementado un Plan de Recuperación de Desastres - DRP, lo que podría poner en riesgo la continuidad de las operaciones de tecnología de información en caso de ocurrir eventos que las pudieran afectar negativamente.



- De otra parte, se ha identificado dificultades en el funcionamiento del programa SIGDEA que, como medio para el ingreso de la documentación a la entidad y su digitalización, no ha llegado a los niveles de funcionalidad y operatividad técnica esperados para facilitar la trazabilidad de la documentación y a la reducción de la utilización de los espacios físicos de archivo, que siguen congestionados.

4. CONCLUSIONES

Este informe ejecutivo ha descrito los hallazgos más relevantes presentados en los informes de las auditorías realizadas en el año 2019, como resultado de la evaluación de los componentes del sistema de control interno de la entidad.

Los riesgos presentados en este informe se han materializado en las dependencias auditadas de la entidad durante la vigencia informada.

Los hallazgos relacionados con tecnologías de información y comunicación (TIC) han sido comunicados a la Oficina de Sistemas para lo de su competencia. En lo relacionado con la necesidad de capacitación en el uso de los programas SIGDEA, *SIM*, *Strategos Advanced*, si bien se han realizado algunas capacitaciones, la entidad demanda un esfuerzo para que la implementación culmine con la adecuada transferencia de conocimiento al usuario final y así los sistemas de información cumplan con su función primordial que es el apoyo a la toma de decisiones de alto nivel.


SANTIAGO MUÑOZ MEDINA
Jefe Oficina de Control Interno (E)

Elaboró: Orlando López-Cruz 