

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
PROGRAMA DE AUDITORÍA
DEMANDAS EN CONTRA DEL ESTADO

OBJETIVO GENERAL

1. Evaluar la gestión de las entidades públicas referente a la defensa jurídica en los procesos instaurados en su contra.
2. Verificar el adecuado registro contable y la revelación plena de las demandas que cursan en contra de las entidades públicas en los estados contables, de acuerdo con el estado de los procesos.
3. Verificar que el proceso presupuestal de las sentencias y conciliaciones, se haya realizado conforme a las normas vigentes en la materia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar la eficacia de la gestión de las entidades públicas en materia de defensa jurídica, en lo relacionado con tiempos procesales, solicitud y aporte de pruebas y alegatos y demás actividades propias de los procesos.
2. Verificar que la gestión archivística de los procesos en contra de las entidades públicas, se realice de acuerdo con las normas vigentes y con oportunidad.
3. Verificar que el movimiento y saldos de las cuentas relacionadas con sentencias y conciliaciones que la entidad pública presenta en sus estados contables, reflejen la realidad del estado de los procesos, de acuerdo con la información que rinda el Área Jurídica.
4. Establecer la legalidad y oportunidad en la ejecución de los recursos apropiados para sentencias y conciliaciones.

5. Evaluar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de control interno aplicados por las entidades, para la defensa jurídica en los procesos instaurados en su contra.

FUENTES DE CRITERIO

- ***Constitución Política de Colombia***

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropiações no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

- ***Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto***

Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).

- ***Ley 344 de 1996***

Artículo 29: El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales.

- ***Decreto 2126 de 1997.***

Artículo 1. Cumplimiento de sentencias y conciliaciones judiciales.

Las oficinas encargadas en cada organismo de dar cumplimiento a las sentencias y conciliaciones judiciales de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 344 de 1996, deberán informar sobre la existencia de la providencia o auto que aprueba la conciliación debidamente ejecutoriada, a la Subdirección de Recaudación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Artículo 5. Reconocimiento de sentencias y conciliaciones judiciales mediante bonos. Cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público opte por reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales en contra de la Nación y de los establecimientos públicos del orden nacional, las podrán pagar mediante la emisión de bonos en condiciones de mercado siempre y cuando cuente con la aceptación del beneficiario.

- ***Ley 448 del 21 de julio de 1998***

Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

Artículo 1. Manejo presupuestal de las contingencias. De conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, la Nación, las Entidades Territoriales y las Entidades Descentralizadas de cualquier orden deberán incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo.

El Gobierno Nacional reglamentará la metodología sobre los términos para la inclusión de estas obligaciones en los presupuestos de las entidades a que hace referencia el inciso anterior, pudiendo distinguir en su tratamiento las obligaciones contingentes que se hubiesen adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley y las futuras.

- ***Decreto 262 de 2000***

Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación

Artículo 75. FUNCIONES. Las procuradurías regionales tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes funciones, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto:

...12. Llevar un registro actualizado de las sentencias proferidas contra las entidades públicas del orden territorial, mediante las cuales se les condene al pago o la devolución de una cantidad líquida de dinero, así como de los acuerdos conciliatorios celebrados por éstas, y exigir a los servidores públicos la inclusión de las partidas correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley Orgánica del Presupuesto.

- ***Decreto 1214 de 2000***

Por el cual se establecen funciones para los comités de conciliación.

Artículo 1. Campo de Aplicación. El presente decreto es de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en el presente decreto.

Parágrafo 1o. las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. De hacerlo se registrarán por lo dispuesto en el presente decreto.

Parágrafo 2o. Los Comités de Conciliación creados con anterioridad a la entrada en vigencia de este decreto, tendrán un plazo de dos (2) meses para adecuarse a los requerimientos aquí establecidos, si a ello hubiere lugar

Artículo 2. Del Comité de Conciliación. El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Igualmente, decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes.

Parágrafo. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.

- ***Documento CONPES 3250 de 2003***

Establece “Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes”.

- **Ley 819 de 2003**

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5º. Marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;

b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;

Artículo 6º. Consistencia del presupuesto para las entidades territoriales. El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.

Artículo 8º. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

- ***Carta Circular 078 de 2007 - Contaduría General de la Nación -***

Establece la información a incorporar en las notas a los estados contables básicos y en el formulario “CGN2005ne_003_Notas de_Caracter_Específico”, referente a cuantificar las demandas o procesos litigiosos que cursan en contra del Estado y a favor del mismo.

- ***Resolución 356 de 2007 - Contaduría General de la Nación -***

Por la cual se adoptó el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, la cual establece para los pasivos estimados: “Los pasivos estimados comprenden las obligaciones a cargo de la entidad pública, originadas en circunstancias ciertas, cuya exactitud del valor depende de un hecho futuro;

estas obligaciones deben ser justificables y su medición monetaria confiable. Los pasivos estimados deben reconocerse empleando criterios técnicos de conformidad con las normas y disposiciones legales vigentes.

- ***Resolución 357 de 2008 – Contaduría General de la Nación***

Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación.

- ***Decreto No. 1716 del 14 de mayo de 2009***

Reglamentario de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, por el cual se regula la conciliación extrajudicial en materia Contencioso Administrativa.

Artículo 1. “... podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado...”

- ***Ley, Decreto, Ordenanza, Acuerdo de aprobación del presupuesto de la vigencia, para la entidad pública***
- ***Actas de Junta Directiva para el nivel descentralizado***
- ***Actas del Comité de Conciliación.***

CRITERIOS DE AUDITORÍA

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender

debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, la Nación, las Entidades Territoriales y las Entidades Descentralizadas de cualquier orden deberán incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo.

Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación, estos comités son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente, decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes.

Las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado podrán conciliar, total o parcialmente.

Los créditos judiciales representan el valor de las obligaciones por concepto de fallos en contra de la entidad contable pública, debidamente ejecutoriados; así como los mandamientos ejecutivos, conciliaciones administrativas y otras órdenes judiciales falladas a favor de terceros y originadas en litigios de carácter civil, laboral o administrativo.

La provisión para contingencias representa el valor estimado, justificable y cuya medición monetaria sea confiable, de obligaciones a cargo de la entidad contable pública, ante la probable ocurrencia de eventos que afecten su situación financiera.

Se reconoce el pasivo estimado, si las entidades públicas como resultado de la evaluación del riesgo por la aplicación de metodologías de reconocido valor técnico o el estado del proceso, determinan que la contingencia es probable, previa cancelación de las cuentas de orden acreedoras constituidas.

Son contingencias probables aquellas respecto de las cuales la información disponible, considerada en su conjunto, indica que es posible que ocurran los eventos futuros.

Principio de prudencia “... los gastos deben contabilizarse no solo en los que se incurre durante el periodo contable, sino también los potenciales, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, los que supongan riesgos previsibles o perdidas eventuales, cuyo origen se presente en el periodo actual o en periodos anteriores. Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidad de (...) subestimar los pasivos y los gastos”.

Las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales que se interpongan contra la entidad contable pública deben reconocerse en cuentas de orden acreedoras contingentes

En las notas a los estados contables debe revelarse lo siguiente:

- El valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso.
- El valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales.
- La metodología aplicada para el registro del pasivo estimado.
- El estado de los procesos.

Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar, si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico.

Las entidades contables públicas deben adelantar todas las acciones de orden administrativo que conlleven a un cierre integral de la información producida en todas las áreas que generen hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, tales como: ...sentencias y conciliaciones..., las cuentas de orden...

y la presentación de las notas a los estados contables, entre otros aspectos, aplicando los procedimientos contenidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

El proceso contable de las entidades públicas está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas, y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de las entidades que se relacionan con la contabilidad como proceso cliente tiene el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

DESCRIPCIÓN	HE ¹	HR ²	REF. P/T	Auditor responsable
1. Solicite al Área responsable de los procesos en contra de la Entidad, el listado de las demandas en curso.				
2. Circularice a los entes competentes (juzgados y/o Tribunal) sobre los procesos que cursan en contra de la entidad y su estado, compare el resultado con el listado del procedimiento 1 y aclare diferencias.				
3. Seleccione una muestra representativa de los procesos en curso, en contra de la Entidad y solicite las carpetas con la documentación correspondiente.				
4. Verifique el orden cronológico del archivo de las carpetas suministradas				
5. Examine en la documentación que reposa en las carpetas, y verifique el cumplimiento de los términos procesales, tales como: solicitud y aporte de pruebas, alegatos y demás actividades inherentes a los procesos, determine las observaciones y solicite las explicaciones en cada caso.				
6. Verifique la existencia y contenido de las actas del Comité de Conciliación, y determine la eficacia y acatamiento de sus decisiones.				
7. Establezca las acciones de repetición recomendadas por el Comité de conciliación y las actividades emprendidas para su trámite. Igualmente, verifique las acciones emprendidas y sus resultados.				
8. Solicite los contratos de los apoderados de la Entidad y verifique el cumplimiento de las normas vigentes en materia contractual.				
9. En lo referente a la apropiación de partidas presupuestales: <ul style="list-style-type: none"> Verifique que en el proyecto de presupuesto de la vigencia se hayan programado los recursos necesarios para el pago de sentencias y conciliaciones para la vigencia actual (Tanto en el 				

¹ Horas estimadas para realizar el procedimiento

² Horas reales utilizadas para realizar el procedimiento

DESCRIPCIÓN	HE ¹	HR ²	REF. P/T	Auditor responsable
<p>nivel central como descentralizado), dependiendo del ente que se está auditando).</p> <ul style="list-style-type: none"> Examine que en el presupuesto aprobado por Ley, Ordenanza o Acuerdo, según el caso (Nación, Departamento o Municipio), se hayan apropiado los recursos por concepto de sentencias y conciliaciones Para el nivel descentralizado, verifique la existencia de las partidas necesarias para el cumplimiento de estas obligaciones. 				
<p>10. En cuanto a la ejecución presupuestal de los recursos por concepto de sentencias y conciliaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Determine si el Área Jurídica y el Área Financiera están en constante comunicación respecto del estado de los procesos que cursan en contra de la Entidad. Verifique que la Entidad haya informado a la Administración de Impuestos Nacionales respectiva sobre la sentencia ejecutoriada, para que ésta proceda a realizar la compensación, si existieren deudas a cargo del beneficiario, a favor del Fisco. (Aplica para el Orden Nacional). Examine si existe reconocimiento de las sentencias y conciliaciones en contra de la Entidad mediante la emisión de bonos de deuda Pública y establezca su valor, con el fin de consolidar el total de recursos destinados a este concepto. Para los establecimientos públicos, verifique que se haya celebrado el acuerdo de pago para el reintegro a la Nación de las sumas reconocidas mediante bonos. (Aplica para el Orden Nacional). Verifique la expedición oportuna de los Certificados de Disponibilidad presupuestal una vez se haya conocido fallo en contra de la Entidad. Examine el proceso presupuestal hasta el pago de la sentencia ejecutoriada. Verifique el pago de intereses moratorios y solicite las explicaciones correspondientes. De una muestra representativa, determine el tiempo que transcurrió entre la notificación de la sentencia ejecutoriada y la fecha de pago, y establezca las observaciones del caso. 				

DESCRIPCIÓN	HE ¹	HR ²	REF. P/T	Auditor responsable
<ul style="list-style-type: none"> Compare, respecto de la vigencia anterior, la ejecución presupuestal de la vigencia actual y determine las variaciones. Verifique la correcta constitución de las reservas presupuestales, por este concepto. 				
<p>11. Para evaluar lo correspondiente a la parte contable:</p> <ul style="list-style-type: none"> Examine el cumplimiento de las normas contables expedidas por la Contaduría General de la República, para esta materia. De la muestra seleccionada de los procesos, verifique el estado en que se encuentran y examine que estén registrados en las cuentas correspondientes. Verifique la existencia del estudio basado en criterios técnicos, que sirvió como base para el registro de la provisión para contingencias (Cuenta 2710), de conformidad con las normas y disposiciones legales vigentes y verifique su adecuado registro contable. Examine que los procesos que se han registrado en la provisión para contingencias, no continúen registrados en la cuenta de orden (Cuenta 9120). Revise que los procesos con sentencia ejecutoriada, se trasladaron al Pasivo Real (Cuenta 2460) y analice el movimiento de la cuenta para establecer los pagos. Examine la cuenta Créditos Judiciales y cruce la información con las sentencias ejecutoriadas, para verificar la pertinencia del saldo. Revise el proceso de pago a los beneficiarios de las condenas, en cuanto a los controles establecidos y los valores pagados. 				
<p>12. En lo relacionado con los estados contables:</p> <ul style="list-style-type: none"> Establezca que en las notas a los estados contables y en las de carácter específico, se haya incluido la información referente a los procesos en contra de la Entidad y verifique su consistencia con los estados contables. 				

DESCRIPCIÓN	HE ¹	HR ²	REF. P/T	Auditor responsable
<ul style="list-style-type: none"> Examine la consistencia de la información remitida a la Contaduría General de la Nación y la reportada a la Contraloría y la presentada en los estados contables, solicite las aclaraciones en cada caso. 				
13. Mediante la utilización técnicas de auditoría aprobadas, conceptúe sobre la calidad y eficiencia de los mecanismos de Control Interno, aplicados por la Entidad en materia de procesos judiciales en contra				
14. Consolide los resultados obtenidos en la auditoría sobre las demandas en contra de la Entidad y elabore el informe correspondiente, en cumplimiento de lo establecido en el presente programa de auditoría.				

¹ Horas estimadas para aplicación del procedimiento

¹ Horas reales o de ejecución del procedimiento