



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DEL DERECHO**

AUDITORÍA PROCEDIMIENTO GESTION DISCIPLINARIA

INFORME FINAL

Oficina de
Control Interno

28 DE ABRIL DE 2023

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

1. Objetivo de la auditoría:

Evaluación y verificación sobre el cumplimiento del “*PROCEDIMIENTO GESTIÓN DISCIPLINARIA*” - Código: P-TH-1, V4.

2. Alcance de la auditoría:

La auditoría comprende la verificación de los lineamientos formales que conforman la actuación disciplinaria, riesgos operacionales, análisis de la información, y normatividad establecida para el cumplimiento del proceso disciplinario, en el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2022, sin perjuicio de reconocer que las distintas etapas de la actuación disciplinaria se pueden acumular año tras año, valorando los términos perentorios, pero no preclusivos de cada una de dichas etapas.

3. Criterios de auditoría o parámetros normativos:

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único, cuando aplique.
- Ley 1952 de 2019 “*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*”
- Ley 2094 de 2021 “*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*”.
- Ley 87 de 1993 “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*”. En particular, en lo previsto en el artículo 12 literal C “*Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función*”.
- Procedimiento “**Procedimiento Gestión Disciplinaria**” Código: P-TH-1, V4.

4. Metodología:

Consultas: Se realizan preguntas al personal que interviene en el proceso auditado para obtener sus respuestas, bien sea de forma oral o escrito. Los tipos de consulta incluyen entrevistas, encuestas y cuestionarios.

Observación: Se observa a las personas y el desarrollo de las actividades del proceso auditado.

Inspección: Se estudian documentos y registros, se examinan físicamente los recursos tangibles.

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Revisión de información documentada: Se realiza específicamente para probar la validez de la información documentada o registrada, la integridad de la información documentada o registrada.

Métodos para análisis de información: Se utilizan para identificar anomalías en la información tales como fluctuaciones, diferencias o correlaciones inesperadas. Dichas anomalías pueden ser indicadoras de transacciones o eventos inusuales, de errores o de actividades fraudulentas que requieren una mayor atención o profundidad en el análisis.

Confirmación: Es la verificación directa por escrito de la exactitud de la información proveniente de terceros independientes.

Muestra: Es el método racional para lograr conclusiones de auditoría confiables y reproducibles en un proceso sistemático de auditoría, basado en una muestra seleccionada de información disponible que demuestra el método de selección y el nivel de confianza que puede depositar en las conclusiones de la auditoría.

5. Desarrollo de la Auditoría:

En materia disciplinaria, la Ley 87 de 1993 en su artículo 12 literal C contempla con relación a las funciones de los auditores internos: “(...) *Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función (...)*”. En este orden de ideas, la Oficina de Control Interno procedió a dar cumplimiento a lo establecido en la norma en mención y presenta el correspondiente informe de seguimiento.

Para el desarrollo de la auditoría, se procedió a verificar la información allegada por la dependencia auditada mediante memorando MJD-MEM23-0002422 del 14 de abril del presente año; a continuación, se relaciona el universo de los procesos disciplinarios a cargo de la entidad en función de cada una de las etapas que ha atravesado, a saber:

Tabla No. 1 Inventario de archivos promovidos en cada etapa del proceso.

Procesos inventariados	355
Etapas Procesales	Número
Archivos por remisión de competencia	143
Archivados en Indagación Preliminar	155
Archivados en Investigación Disciplinaria	32
Archivados en etapa de evaluación	0
Archivados en etapa de instrucción	0
Archivados en etapa de juzgamiento	1
Total	329

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el GCDI

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Inventario de procesos vigentes por etapa del proceso:

Tabla No. 1 Inventario de archivos promovidos en cada etapa del proceso.

Procesos inventariados	355
Indagación preliminar	20
Investigación disciplinaria	0
Evaluación / Formulación de cargos	0
Fallo	6
Total	26

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el GCDI.

Evidentemente, la sumatoria de los procesos archivados y de los procesos vigentes, nos arroja la cifra del inventario; es decir, 329 archivos en cualquiera de las etapas procesales o por remisión de competencia y 26 procesos vigentes asociados a distintas etapas, más que todo indagaciones (20), siendo los restantes (6) fallos en el marco de la etapa de juzgamiento.

De acuerdo con las tablas anteriores, se encontraron los siguientes resultados:

Comentarios generales:

- Existen 329 procesos detectados en las diferentes etapas del proceso disciplinario que han sido archivados. Si comparamos esta cifra con el número total de procesos inventariados, pues se diría que el 93% de los procesos ha sido archivado, seguramente obedeciendo a una circunstancia asociada a que no exista prueba que comprometa la conducta de los implicados.
- De esta masa del 93% de procesos archivados, el 47% corresponde a archivos en indagación y el 43% corresponde a archivos por remisión de competencia, lo cual implica que la operación disciplinaria sufre un desgaste profundo por asuntos que probablemente no tienen fundamento o no tienen competencia.
- En el caso de los siguientes treinta y siete expedientes: 257, 272, 273, 275, 287, 288, 289, 292, 296, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 321, 324, 330, 332, 348, 363, 370, 381, 391, 392, 398, 399, 401, 407, 409, 433, 435, 472, 473, 474, 476, 497, se advierte que tienen cierre de período probatorio, pero no tienen apertura de dicho período. En este caso, es claro que, si hay cierre del período probatorio, debió haber una solicitud o un recaudo de pruebas como mínimo.

Comentarios en torno a los procesos que cursan en indagación preliminar:

- De acuerdo con la verificación al cumplimiento de términos de los veinte (20) procesos en etapa de indagación preliminar, es decir, el 77% de la totalidad de los procesos vigentes, se observó lo siguiente:

Tres (3) procesos identificados con los radicados 604 de 2022, 605 de 2022 y 611 de 2022, se encuentran *ad portas* de su vencimiento (en junio de 2023), de acuerdo con lo señalado en el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019 el cual indica: "(...) la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación disciplinaria. (...)", por lo cual se recomienda impulsar el proceso, en cumplimiento al principio de celeridad que señala: *artículo 18* Ley 1952 de 2019. **Celeridad de la actuación**

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

disciplinaria. “(...) El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código (...)”

Por otro lado, se observaron dieciséis (16) procesos, de los cuales no se evidencia que el operador haya tomado alguna decisión, habiéndose ya superado el término establecido en las leyes que les aplican, conllevando a que se haya materializado el riesgo de la perentoriedad, es decir que el término para actuar ya se venció, lo que no implica de ninguna manera que se dé un escenario de preclusividad, por lo cual se debe seguir impulsando el proceso, pero explicando las razones por las cuales se dejó vencer dicho término, es decir los seis (6) meses de la indagación.

No hay que olvidar que es un derecho del disciplinado obtener del Estado una pronta solución a su situación jurídica, lo que obliga a una definición ágil y oportuna. Así mismo, son principios de la actuación procesal; la economía y la celeridad.

Comentarios en torno a los procesos que cursaron en la etapa de investigación disciplinaria:

Se observó un (1) expediente (No.266), donde no tiene sentido alguno que exista un auto inhibitorio que se produjo a posteriori de la apertura de la investigación disciplinaria, por cuanto dicho auto de apertura se realiza cuando quiera que existe certeza sobre la identificación del autor o partícipe, certeza sobre los hechos susceptibles de averiguación disciplinaria y certeza sobre las modalidades en que se llevó a cabo la conducta, tanto de tiempo, como de modo y lugar; en ese sentido, si ya estaba identificada cada una de esas circunstancias, no tiene ninguna razón de ser que el ministerio se inhiba de competencia para conocer el caso; de lo contrario, no se ha debido aperturar la investigación disciplinaria.

Comentarios en torno a los procesos que cursan en etapa decisoria relacionada con el fallo correspondiente:

A seis (6) procesos del número total de procesos con cargos formulados, se les profirió fallo; de ellos, tres (3) sancionatorios, y tres (3) absolutorios; lo anterior, genera una de tres hipótesis: a) desgaste enorme de la operación disciplinaria, si se tiene en cuenta que solo el 0,0028% de los procesos culmina con la sanción respectiva, circunstancia que, a su turno, b) implica un problema de formación o entendimiento de qué hechos o actuaciones podrían ser susceptibles de denuncia o de averiguación y, además, c) eventualmente una falta de capacidad de gestión del operador para recaudar las pruebas que sean necesarias para promover el proceso hasta su fin, condición que exigiría un mínimo equipo humano suficientemente calificado para este propósito y dotado de todos los recursos de orden tecnológico, físico y financiero.

Recordemos en estas hipótesis planteadas, los fines de la sanción disciplinaria, que a la luz del artículo 5º de la ley 1952 de 2019, señala: “(...) La sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública (...)”.

➤ **Verificación sobre el cumplimiento del “PROCEDIMIENTO GESTIÓN DISCIPLINARIA” - Código: P-TH-1, V4.**

De acuerdo con la prueba de recorrido realizada a los puntos de control establecidos en el

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

procedimiento, se observó cumplimiento; sin embargo, al revisar las actividades 6, 7, 10, 11, 14, estas no se están realizando conforme lo señala el procedimiento, toda vez que en la columna “salidas” indica que las actuaciones deben notificarse a través de los siguientes formatos: Auto de archivo F-TH-10-04, Notificación por estado F-TH-10- 05, Auto de apertura F- TH-10-06 V1.0, Auto de archivo F-TH-10-04, Notificación por estado F-TH-10-05, Auto de Formulación de Cargos F-TH-10-07, Fallo de primera instancia F-TH-10-08, y al revisar los expedientes 446 de 2020, 517 de 2021, 513 de 2021 y 530 de 2022 éstas se están realizando mediante el sistema de gestión documental SGDEA; de acuerdo con lo manifestado por la dependencia auditada, esta situación obedece a la entrada en vigencia de la emergencia sanitaria.

Así mismo, se observa incumplimiento en la actividad No. 5 “*Evaluar Indagación Preliminar*” toda vez que se observaron 17 procesos a los cuales no se evidenció que el operador haya tomado alguna decisión, habiéndose ya superado el término establecido para hacerlo.

Por lo anterior, se recomienda a la dependencia auditada cumplir con lo señalado en el procedimiento o, por el contrario, ajustarlo indicando si, se va a seguir realizando mediante el SGDA o, a través de los formatos.

➤ **Control documental (Archivo y foliación de los expedientes)**

Con relación al aseguramiento y custodia de los expedientes, se observó que los procesos No. 530 de 2021 y 446 de 2020, no se encuentran conforme lo señala la Ley 594 de 2000, “*Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones*” y, el Acuerdo 042 de 2002 “*por el cual se establecen los criterios que deben seguirse para la organización de los archivos de Gestión*” y, el “*MANUAL DE ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA Código M-GD- 02 V1*”, toda vez que el rotulo de la carpeta no es el establecido; así mismo, no se evidenció la hoja de control, como tampoco se observó la alineación en tamaño oficio, como se muestra a continuación.



 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022



Se recomienda a la dependencia auditada, cumplir con lo establecido en las normas anteriormente citadas conforme lo señala la Ley 594 de 2000, el Acuerdo 042 de y, el “*MANUAL DE ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA Código M-GD- 02 V1*”, lo anterior, con el fin de evitar futuros hallazgos por parte del archivo General de la Nación y posibles sanciones al MJD.

6. Conclusiones, hallazgos y/ recomendaciones

Una vez finalizado el análisis de la información relacionada en la matriz de los procesos disciplinarios, tramitados por el Grupo de Control Disciplinario del MJD, se concluyó con lo siguiente:

- Se detectaron 329 procesos en las diferentes etapas del proceso disciplinario que han sido archivados. Si comparamos esta cifra con el número total de procesos inventariados, pues se diría que el 93% de los procesos ha sido archivado, seguramente obedeciendo a una circunstancia que no hace observar que exista prueba que comprometa la conducta de los implicados.
- Se observaron treinta y siete expedientes (257, 272, 273, 275, 287, 288, 289, 292, 296, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 321, 324, 330, 332, 348, 363, 370, 381, 391, 392, 398, 399, 401, 407, 409, 433, 435, 472, 473, 474, 476, 497), donde no existe razón, con sujeción al cuadro que incorpora el inventario de procesos disciplinarios-, para que haya cierres del periodo probatorio con identificación de fecha del auto respectivo, y no aparezca una apertura de dicho escenario probatorio. En este caso, es claro que si hay cierre del periodo probatorio debió haber una solicitud o un recaudo de pruebas como mínimo.

Hallazgo No.1: Incumplimiento del término para el adelanto de la indagación:

Se observó que 16 expedientes en etapa de indagación presentan vencimiento del término perentorio establecido para adelantar y culminar la indagación preliminar, incumpléndose el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019 que señala: “(...) *la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación disciplinaria. (...)*”.

Hallazgo No. 2: problemas en el procedimiento.

Se observó incumplimiento en las actividades 6, 7, 10, 11, 14 del procedimiento “*Código: P-TH-1, V4*, toda vez que no se están notificando las actuaciones conforme a los formatos F-TH-10-05,

 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Auto de Formulación de Cargos F-TH-10-07 y Fallo de primera instancia F-TH-10-08, conforme a lo expuesto en el cuerpo de este informe. Así mismo, se advierte falta de actualización de la normatividad, toda vez que solo hace referencia a la ley 734 de 2002, omitiendo las demás normas vigentes.

Se observó incumplimiento en la actividad No. 5 “*Evaluar Indagación Preliminar*” toda vez que se observaron 17 procesos a los cuales no se evidenció que el operador haya tomado alguna decisión, habiéndose ya superado el término establecido para hacerlo.

Hallazgo No. 3: problemas en la conformación de expedientes.

Incumplimiento frente a la Ley 594 de 2000, “*Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones*” y, el Acuerdo 042 de 2002 “*por la cual establece los criterios que deben seguirse para la organización de los archivos de Gestión*” y, el “*Manual de Archivo y Correspondencia Código M-GD- 02 V1*”, toda vez que el rótulo de la carpeta no es el establecido; así mismo, no se evidenció la hoja de control, como tampoco se observó la lineación en tamaño oficio, como se muestra a continuación.

Recomendaciones:

Una vez observadas las conclusiones de este informe, creemos que cabrían algunas sugerencias respetuosas, así:

1. Creemos que se debe fortalecer el equipo que constituye al Grupo Disciplinario Interno, puesto que según advertimos solo esta conformado por dos personas, incluyendo a la señora coordinadora.
2. Debería estudiarse la identificación de procesos de formación que permitan a los servidores públicos del Ministerio de Justicia y del Derecho ilustrarse sobre las competencias y atribuciones del Grupo de control disciplinario interno; así mismo fortalecer los procesos de capacitación dirigidos a este grupo.
3. Debería promoverse un proceso de formación en el Grupo de Gestión Documental, que impidan que lleguen al Grupo de control disciplinario interno denuncias cuya competencia no corresponden al Ministerio de Justicia y del Derecho.
4. Actualizar el procedimiento teniendo en cuenta las circunstancias advertidas en el curso de este informe.
5. Dar cumplimiento a la Ley General de Archivo para la conformación de los expedientes disciplinarios.

Elaboró

Revisó y Aprobó

Liriola de León Ropero
Auditora Líder

Diego Orlando Bustos Forero
Jefe Oficina de Control Interno