

Bogotá D.C.,

DIF - 82114

Contraloría General de la República :: SGD 19-09-2014 11:48
Al Contestar Cite Este No.: 2014IE0134082 Fol: 1 Anex: 0 FA: 0
ORIGEN 82114 DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES / MARIA DEL CARMEN AVILA MORA
DESTINO 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZON
ASUNTO DERECHO DE PETICION
OBS ASUNTO SAE

2014IE0134082



Doctor:
EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZON
Contralor General de la República
Bogotá D.C.

Asunto: Derecho de petición respecto a la problemática de sustanciación vs. SIGEDOC, SAE, SIREF y otros.

Respetado señor Contralor:

Como parte de la sociedad creativa, e inmersos en la era de la información y la comunicación, los funcionarios de la Dirección de Investigaciones Fiscales, saludamos la aplicación de nuevas herramientas tecnológicas que permitan abreviar tareas, agilizar procedimientos, optimizar resultados y hacer más eficiente y eficaz la tarea laboral, en la cual por demás, estamos muy comprometidos los funcionarios de esta Dirección.

No obstante lo anterior, el 01 de noviembre de 2013 mediante oficio No. 2013ER0129496, dirigido al Despacho de la Contralora General de la República – Secretaria Privada-, con copia a la Directora de Investigaciones, a la Oficina de Control Interno y al Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, se puso en conocimiento las dificultades que para la época presentaba la labor de sustanciación de los procesos de responsabilidad fiscal frente al manejo de los diferentes aplicativos informáticos adoptados por la Entidad, especialmente el Sistema de Aseguramiento Electrónico –SAE-.

En resumen, en esa oportunidad se expuso a la administración lo siguiente:

“Por otro lado, respecto al SAE, en este contexto es importante poner en su conocimiento las dificultades que a la fecha se han presentado en la implementación y aplicación del mismo (situación que se han (sic) dado a conocer al Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, siguiendo el conducto regular), tales como poca funcionalidad (acceso), bloqueo permanente frente al cargue de información, lentitud para la recepción de datos, incompatibilidad con los formatos en que fueron digitalizados los expedientes, imposibilidad de corrección y adición de información, errores repetitivos y demoras significativas al firmar los archivos, problemas técnicos que en varios casos, a la hora de resolverlos, no se han logrado corregir por los ingenieros de sistemas y demás profesionales designados para apoyar dicha labor, pese a su disposición y conocimientos informáticos.



Es importante señalar, que otro de los inconvenientes principales frente al sistema, se presenta desde la misma digitalización de los expedientes físicos; pues se observó que los archivos electrónicos nominalmente no conservan su orden cronológico, y no permite corregir tal falencia; igualmente, carga en forma desordenada o aleatoria los archivos, lo que implica que a la hora de consultarlos no se pueda tener certeza del contenido de cada archivo, de los folios de que consta, ni de su ubicación dentro del expediente."

Pese a lo anterior y aun cuando dicho oficio fue reiterado en diciembre de 2013, exponiendo la problemática presentada para la época y solicitando que se diera solución a la misma, los suscritos funcionarios, nunca obtuvimos respuesta por parte de la Administración que permitiera subsanar de fondo las dificultades presentadas por la herramienta SAE, ni se tuvieron en cuenta las recomendaciones que se sugirieron para mejorar el Sistema; pues, las fallas aún persisten y aumentaron.

Cabe señalar que, desde el año 2013 y en lo corrido del 2014, lo que siempre se manifestó por parte de los funcionarios designados como Enlace del SAE, en el Nivel Central, fue que *"nosotros los funcionarios de la Dirección de Investigaciones Fiscales estábamos poniendo resistencia a la implementación de la herramienta; que el SAE se encontraba funcionando perfectamente; y que en todas las Gerencias Departamentales su implementación había sido un éxito, al punto de que todos los expedientes se habían cargado satisfactoriamente y que los funcionarios manejaban la herramienta perfectamente"*.

Sin embargo, encontramos con sorpresa que desde su posesión como Contralor General de la República, nuestros compañeros de Gerencias Colegiadas Departamentales, que ejercen la misma labor de sustanciación de procesos de responsabilidad fiscal, le han manifestado todas y cada una de las deficiencias del funcionamiento del SAE, tal como nosotros lo habíamos puesto en conocimiento desde que la pasada Administración, decidió implementar dicha herramienta tecnológica.

Lo anterior, demuestra la inconformidad generalizada que existe por los operadores del Sistema, tanto del Nivel Central como del Desconcentrado, por la poca eficiencia y eficacia, respecto de la modernidad tecnológica que se pretende implementar en nuestra Entidad, acelerada e improvisadamente, tal como ha venido ocurriendo con el SAE.

En este sentido, sea esta la oportunidad para coadyuvar cada uno de los escritos presentados por nuestros compañeros de las distintas Gerencias Departamentales, con los que se ha puesto en su conocimiento, los problemas presentados con el Sistema de Aseguramiento de Expedientes Electrónicos - SAE, especialmente la petición elevada por los funcionarios de la Gerencia Departamental Colegiada de Antioquia, cuyo radicado 20141E0128351 del 09 de septiembre del año en curso, en la cual se expuso ampliamente la problemática, tanto operativa, como de las implicaciones legales que puede generar una herramienta que en la actualidad no cumple la función para la cual fue adquirida, como lo es la celeridad en el trámite de instancias, política gubernamental

de cero papel, garantía de autenticidad, reserva y de acceso al expediente, seguridad de la información, la conservación de archivos digitales, entre otras.

Por lo anterior, reiteramos lo que hemos venido manifestando a la Administración, respecto de la implementación, ejecución y manejo del SAE, circunstancias que coinciden completamente con lo expuesto por nuestros compañeros de las Gerencias Departamentales en cada uno de sus escritos. Adicionalmente, se exponen las deficiencias que presenta el Sistema, con el ánimo de que se tomen las acciones necesarias, así:

- Los procesos en el sistema no guardan el orden lógico ni cronológico que permita la trazabilidad del expediente, lo que genera complejidad para su consulta y manejo, tanto para los funcionarios sustanciadores como para los sujetos procesales. En suma, en la actualidad el SAE es una especie de depósito digital de documentos, o si se quiere, una base de datos que contiene los procesos escaneados, lo cual dista del deber ser de un expediente digital.
- A la fecha no se ha habilitado la opción de consulta del expediente digital para los sujetos procesales, como se estableció en la resolución ejecutiva No. 005 de 2014.
- El sistema genera copia digital de los procesos en completo desorden, no se entienden las etapas procesales que contiene el proceso y no es posible llevar la secuencia lógica del mismo, al punto que a la fecha, varios de los sujetos procesales y sus apoderados, han manifestado verbalmente constantes quejas sobre las copias digitales que se les están expidiendo, al punto de solicitar que les sean permitidos físicamente los procesos, lo cual vulnera su derecho de defensa, e incluso se podría estar incurriendo en ocultación de información, debido a que el registro físico no corresponde con el digital; por ejemplo, en las carpetas de los PRFs, no obran algunas actuaciones que fueron producidas digitalmente y cargadas directamente al SAE.
- Los Autos quedan registrados y/o cargados dos (2) o más veces en el SAE, uno que sube el Director y el otro que llega de Secretaría Común, con la constancia de notificación por estado, el cual debe ser escaneado por el sustanciador y luego cargado al SAE; la mencionada Secretaría, aún sigue enviando documentos físicos, lo que genera duplicidad en la documentación digital y desorden dentro del aplicativo, lo cual es contrario a lo dispuesto en la resolución ejecutiva No. 005 de 2014.
- Fallas como eliminación de expedientes sin explicación aparente y su dificultad, por no decir, la imposibilidad de su recuperación.
- Se registran actuaciones inexistentes, debido a que cuando se requiere cargar documentación diferente a los autos, por ejemplo pruebas, citaciones o solicitud de información, el sistema pide obligatoriamente un número de auto para cargar dicha información, número que obviamente no existe porque lo que se carga no



es una providencia, sino otra información; sin embargo, se debe registrar con un número y fecha cualquiera que éste sea, todo esto por instrucciones de los Capacitadores, quienes han indicado que se debe poner cualquier número para que el sistema permita cargar y continuar tramitando el proceso.

- Cambio de número de radicación por eliminación del expediente digital –invalidar actuación- y creación del nuevo, así como paso de indagación preliminar a PRF.
- Imposibilidad de corregir errores en el cargue y registro de actuaciones, para lo cual, inicialmente se indicó, por parte de los Capacitadores que lo procedente era invalidar todo el proceso y volver a crearlo e iniciar nuevamente el cargue. Posteriormente, se dio la instrucción, que para corregir los errores había que elevarse una solicitud a la Mesa de Ayuda, la cual sería reenviada a la Compañía Administradora del SAE, en España, corrección que generaría erogaciones adicionales a favor del contratista, cada vez que deba efectuarse.
- Las reglamentaciones expedidas a través de resoluciones y circulares¹ no están acordes con la realidad actual de las herramientas tecnológicas que buscan optimizar el buen servicio, debido a que no se está dando cumplimiento a lo regulado en la resolución No. 0005 de 2014, como quiera que, a los funcionarios sustanciadores se nos exige la actualización constante del SAE, pero las demás dependencias no se han adecuado aún con la herramienta y no cumplen lo dispuesto en la citada resolución; pues, a la fecha se siguen recibiendo documentos en físico.
- No se previeron roles para los funcionarios distintos de quienes sustancian procesos, como los que velan por el seguimiento, control de los planes institucionales de donde surgen los reportes de los planes de acción y mejoramiento, de la cuenta y las actuaciones a seguir.
- Así mismo, no se previeron roles dentro de esta herramienta tecnológica, para los funcionarios que fungen como apoyos técnicos dentro de los PRFs, como quiera que para el ejercicio de sus funciones requieren tener a su disposición el expediente, que en virtud de la resolución No. 005 de 2014 de ahora en adelante debe ser inminentemente digital; es decir, deben tener habilitado usuario y token para acceder a los procesos.

Adicionalmente, se debe manifestar que la implementación de SAE obedece a un proceso tecnológico que está adoptando el Estado Colombiano y que para el caso de los procesos de responsabilidad fiscal, debe seguir los criterios legales que se han establecido para garantizar una verdadera Administración Pública Electrónica. En este contexto, se debe advertir que la adopción del Sistema, tal cual está concebido actualmente, está en contravía o pretermite los mandatos legales que regulan lo relacionado con la formación y tramitación de expedientes físicos y digitales,

¹ Resolución No. 0277 del 18 de marzo de 2014; circula No. 010 de 2014; Resolución ejecutiva No. 005 del 11 de julio de 2014.

específicamente con el artículo 122 de la Ley 1564, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, que al tenor literal dispone:

“ARTÍCULO 122. FORMACIÓN Y ARCHIVO DE LOS EXPEDIENTES. De cada proceso en curso se formará un expediente, en el que se insertará la demanda, su contestación, y los demás documentos que le correspondan. En él se tomará nota de los datos que identifiquen las grabaciones en que se registren las audiencias y diligencias.

En aquellos juzgados en los que se encuentre implementado el Plan de Justicia Digital, el expediente estará conformado íntegramente por mensajes de datos.

Los memoriales o demás documentos que sean remitidos como mensaje de datos, por correo electrónico o medios tecnológicos similares, serán incorporados al expediente cuando hayan sido enviados a la cuenta del juzgado desde una dirección electrónica inscrita por el sujeto procesal respectivo.

Cuando el proceso conste en un expediente físico, los mencionados documentos se incorporarán a este de forma impresa, con la anotación del secretario acerca de la fecha y hora en la que fue recibido en la cuenta de correo del despacho, y la información de la cuenta desde la cual fue enviado el mensaje de datos. El despacho deberá conservar el mensaje recibido en su cuenta de correo, por lo menos, hasta la siguiente oportunidad en que el juez ejerza el control de legalidad, salvo que, por la naturaleza de la información enviada, la parte requiera la incorporación del documento en otro soporte que permita la conservación del mensaje en el mismo formato en que fue generado. Las expensas generadas por las impresiones harán parte de la liquidación de costas.

El expediente de cada proceso concluido se archivará conforme a la reglamentación que para tales efectos establezca el Consejo Superior de la Judicatura, debiendo en todo caso informar al juzgado de conocimiento el sitio del archivo. La oficina de archivo ordenará la expedición de las copias requeridas y efectuará los desgloses del caso.” (Negrillas propias).

De acuerdo con esta disposición legal, y especialmente con lo resaltado en negrilla, se puede inferir que la implementación de la justicia digital exige que, sólo los procesos que nacen digitalmente, se deben tramitar y terminar de esta manera y la misma suerte deben correr los procesos físicos, pues la norma indica que cuando en un proceso físico se reciba información a través de mensajes de datos, la misma se debe imprimir e incorporar al respectivo expediente; luego entonces, si bien es cierto los PRFs que adelanta la Contraloría General de la República, obedecen a actuaciones administrativas, no por ello pierden su esencia procesal y por ende deben adecuarse a los mandatos normativos que regulen el debido proceso, que son compatibles con la actuación, como el caso del Código General del Proceso y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Aunado a lo anterior, consideramos innecesario e inadecuado que aproximadamente quince (15) abogados se encuentren asignados al Grupo SAE, ejecutando labores técnicas de índole informático, **cuando en el desarrollo de las actividades misionales como el Proceso Auditor y el área de Responsabilidad Fiscal, se requieren con urgencia de tales perfiles** y más aún cuando la obligatoria capacitación en SAE es virtual.

En conclusión, señor Contralor, contrario al deber ser, el SAE no es una herramienta que permita abreviar tareas, agilizar procedimientos, optimizar resultados y hacer más eficiente y eficaz la tarea laboral, por todos los problemas evidenciados y que se han puesto en su conocimiento, dificultando actualmente nuestra labor de sustanciación y observancia estricta de los derechos fundamentales del debido proceso y defensa de los sujetos procesales, más aún si se le suma la obligación que se nos ha impuesto de estar permanentemente utilizando otras herramientas informáticas, como son: SIGEDOC, SIREF, REGISTRO DE HORAS POR ACTIVIDAD –SISCO–, digitalización de correspondencia, como información procesal, entre otros.

Así las cosas, se pone en evidencia que en la actualidad la herramienta SAE, no cumple la función para la cual fue adquirida, a diferencia de lo que ocurre con el sistema de información SIREF, herramienta esta que fue creada por funcionarios de la Entidad, quienes conocen al detalle las funciones misionales y el desarrollo de un proceso de responsabilidad fiscal, sin que representara erogaciones adicionales para la entidad; luego entonces, no se entiende porque razón se dejó de lado el SIREF, cuando el mismo ha podido adecuarse a las necesidades de tramitar expedientes digitales.

Por todo lo anterior, respetuosamente, solicitamos se atiendan todas las inquietudes y solicitudes elevadas por las diferentes Gerencias Departamentales y demás Dependencias del Nivel Central que nos hemos pronunciado al respecto, para que se haga una evaluación de lo que a la fecha ha venido ocurriendo con el SAE; para determinar su efectividad y viabilidad o no, con la activa participación de nosotros los funcionarios sustanciadores encargados de manejarla, y no sólo con aquellos funcionarios que fueron escogidos para mostrar las "bondades" del SAE, como ocurrió en la Administración pasada, que siempre hicieron caso omiso a nuestras sugerencias y advertencias; y para que con su presencia, se lleve a cabo una reunión en la cual se expongan todos los problemas presentados y se planteen las soluciones.

Cordialmente,


DALMIS ALEJANDRO CASTILLO CRUZ


JAIR OSWALDO MARTÍNEZ



CONTRALORÍA | CONTRALORÍA DELEGADA
GENERAL DE LA REPÚBLICA | INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES
Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Sánchez
SANDRA ELENA SANCHEZ HERRERA

Carreño
ANA MARÍA CARREÑO RODRÍGUEZ

Rojas
CAROL ARLETTE ROJAS SANCHEZ

Triana
MARCELA DEL PILAR TRIANA CORTES

Avila
MARÍA DEL CARMEN AVILA MORA

Amaya
JORGE FLAVIO PÁEZ AMAYA

Moreno
MELVA CECILIA MORENO C.

Vargas
JHON ROBERT SANCHEZ VARGAS

Cuervo
ELENA ANDREA SIERRA CUERVO

Calderon
DIANA VERONICA BERNAL CALDERON

Ordoñez
ISAAC PEDRAZA ORDOÑEZ

Yague
YENNY ISABEL SANCHEZ YAGUE

Porras
HELBER MORENO PORRAS

Piña
LUIS MARÍA USECHE PIÑA

Florez
ALEJANDRA MARIA GUTIÉRREZ FLOREZ

Náñez
ANA LUCIA ERAZO NÁNEZ

López
GLORIA MARINA LÓPEZ

Castro
VICTOR RAUL MEJIA CASTRO

León
DERLY JHOANA LEÓN CRUZ

Tellez
CARLOS ANDRES TELLEZ R.

Guavita
LUIS FERNANDO GUAVITA

Espinosa
BLANCA LUCÍA ESPINOSA

Bermúdez
JUAN CARLOS COTE BERMÚDEZ

Calderon
ROSA ANGELA CALDERON G.

Sandoval
TERESA ROA SANDOVAL

Machado
RONALD GERMAN MACHADO

Gutiérrez
LEONARDO FABIO GUTIÉRREZ

Avila
MARIA DEL CARMEN AVILA MORA

Suárez
MARTHA YINNET SUÁREZ

Rodríguez
ROGELIO LÓPEZ RODRÍGUEZ

Narvaez
SANTIAGO-ERNESTO NARVAEZ

Ordoñez
CRISTINA DELGADO ORDOÑEZ

Soto
LUZ ADRIANA CUBILLOS SOTO

Mayorga
JUAN CARLOS MAYORGA



CONTRALORÍA | CONTRALORÍA DELEGADA
GENERAL DE LA REPÚBLICA | INVESTIGACIONES, JUICIOS FISCALES
Y JURISDICCIÓN COACTIVA

ANA YIBE SANABRIA CURUBO