Acompañamiento Jurídico En La Gestión Del Proceso De Responsabilidad Fiscal Llevado Por La Contraloría Municipal De Bucaramanga, Desde El Ámbito Sustancial Y Procesal, Para El Ejercicio Eficaz Del Control Fiscal Y La Protección De Los Recursos Públicos.

Andrea Del Pilar García Castañeda

y Sofía Puentes Granados

Trabajo de Grado para Optar al Título de Abogada

Director

Diego Hernando Hernández Velásquez

Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho

Universidad Industrial De Santander

Facultad De Ciencias Humanas

Escuela De Derecho Y Ciencia Política

Programa Académico de Derecho

2024

Dedicatorias:

SOFIA

Considero este como el último paso de un gran camino que emprendí, por tanto, me gustaría agradecer el apoyo y compañía que he recibido a lo largo de los años.

A mi mama Jackeline, por ser mi luz guía cuando más perdida me sentía y enseñarme lo que significa el amor propio.

A mi papa Jaime Enrique, por alimentar desde mi niñez mi curiosidad y darme la libertad para poder llegar a ser la persona que soy hoy.

A mi gata Wanda, por su compañía.

He aquí no solo el resultado de 5 años de retos académicos, sino, el crecimiento y florecer de una persona, quien no puede más que agradecer a todas aquellas bellas voces que le acompañaron durante el viaje.

ANDREA DEL PILAR

A mi mamita Ana Ilba por ser el motor de mi vida, por tener las palabras exactas para cada situación, por darme ánimos en los momentos más difíciles y por amarme de la manera más incondicional, todos mis logros siempre serán tuyos, te amo infinitamente.

A mi papi Aldrubal, quien me ha apoyado constantemente y quien me hace sentir que siempre puedo contar con alguien en la vida, gracias por enseñarme el valor de la disciplina y la responsabilidad, sin ti las cosas no habrían sucedido, eres parte fundamental en mi vida.

A mi hermanito Alex por ser guía constante en mi vida, por enseñarme que todo lo que uno se propone se puede lograr, por escucharme, ser mi compañero de vida y estar siempre para mí en todas las situaciones, te admiro mucho.

A mi hermanita Jennifer, mi solecito, gracias por creer en mí y tenerme presente en todos los momentos, tu sonrisa, amor, palabras, perseverancia y alma aventurera me inspiran diariamente.

A mi prima Jennifer por hacer me sentir feliz y segura, por brindarme los abrazos cálidos y las buenas conversaciones.

A mi nonita Rosa, Adela y a mi tía Inés gracias por ser las mujeres más fuertes y enseñarme el valor de la bondad.

A mi peludito Nerón, quien con su compañía me da tranquilidad, gracias por estar presente en mis desveladas y madrugadas, por escuchar mis lecciones y por siempre acostarse en mis libros mientras estudiaba, todo eso hizo que hoy pueda decir lo logramos.

Tabla de Contenido

Pág.

Introducción 16

1. Planteamiento Del Problema 19

2. Alcance Del Trabajo 21

3. Objetivos 22

3.1 Objetivo General 22

3.2 Objetivos Específicos 22

4. Información Sobre La Entidad: 23

4.1 Organización: 23

4.2 Misión: 27

4.3 Visión: 28

4.4 Principios: 28

4.5 Valores De La Contraloría: 28

4.6 Estructura Organizacional: 29

5. Marcos De Referencias: 30

5.1 Marco De Antecedentes: 30

5.1.1 Primera Etapa: Colonia Y Primeras Leyes Sobre El Control Fiscal: 30

5.1.2 Segunda Etapa: Misión Kemmerer, Difusión Unificación Normativa Hasta 1991 31

5.1.3 Tercera etapa: el paradigma del control fiscal con la constitución del 91.....33

5.1.4 Cuarta etapa: reforma constitucional al control fiscal. 36

5.1.5 Línea del tiempo en relación con el marco de antecedentes: 40

5.2 Marco conceptual:.....40

5.2.1 Órganos de Control Fiscal: 41

5.2.2 Gestión Fiscal:.....41

5.2.3 Control Fiscal:.....42

5.2.4 Control Fiscal Posterior Y Selectivo: 42

5.2.5 Control fiscal concomitante y preventivo:.....43

5.2.6 Responsabilidad Fiscal:.....43

5.2.7 Conducta Dolosa O Culposa:.....44

5.2.8 Daño Patrimonial: 44

5.2.9 Nexo Causal:.....45

5.2.10 Proceso de responsabilidad fiscal:.....46

5.2.11 Caducidad Y Prescripción En El Proceso De Responsabilidad Fiscal: 47

5.3 Marco Teórico:.....48

6. Desarrollo De La Practica Jurídico Social:.....56

6.1 Metodología: 56

6.1.1 Primera Etapa: Las Normas Del Procedimiento De Responsabilidad Fiscal. 56

6.1.2 Segunda Etapa: Diagnóstico Y Organización De Los Procesos. *56*

6.1.3 Tercera Etapa: Investigación Y Compilación Jurisprudencial *57*

6.1.4 Puesta En Práctica De Los Conocimientos. *58*

6.1.5 Informe Final: Presentación Del Manual Jurídico. *58*

6.2 Cronograma: 58

7. Primer Informe: Estudio Sobre Las Normas Del Procedimiento. 59

7.1 Aspectos Constitucionales del Proceso de Responsabilidad Fiscal 59

7.1.1 Fundamento Constitucional de la Responsabilidad Fiscal: *59*

7.1.2 Noción de gestión fiscal: *60*

7.1.3 Noción de responsabilidad fiscal: *60*

7.1.4 Características de la responsabilidad fiscal: *61*

7.1.5 Elementos de la responsabilidad fiscal *62*

7.1.6 Eximentes de responsabilidad fiscal *63*

7.2 Aspectos Generales De La Legislación Del Proceso De Responsabilidad Fiscal 63

7.2.1 Definición, características y naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal: *63*

7.2.2 Principios del proceso de responsabilidad fiscal: *64*

7.2.3 El debido proceso en el proceso de responsabilidad fiscal: *64*

7.2.4 Reserva procesal: *66*

7.3 Proceso Ordinario De Responsabilidad Fiscal 67

7.3.1 Formas de iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.....*67*

7.3.2 Indagación preliminar:.....*69*

7.3.3 Apertura del proceso de responsabilidad fiscal:.....*72*

7.3.4 Tramite subsiguiente al auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal:.....*73*

7.3.5 Sobre el auto de imputación de responsabilidad fiscal:.....*75*

7.3.6 Fallo que decide sobre el proceso de responsabilidad fiscal:.....*77*

7.3.7 Grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal:.....*79*

7.3.8 Segunda instancia:.....*80*

7.4 Procedimiento Verbal.....82

7.4.1 Naturaleza y requisitos:.....*82*

7.4.2 Desarrollo:.....*82*

7.4.3 Terminación del proceso:.....*86*

7.4.4 Consecuencias de la declaratoria de responsabilidad:.....*88*

7.5. Características Comunes De Los Procesos De Responsabilidad Fiscal: 90

7.5.1 Funcionario Competente:.....*90*

7.5.2 Pruebas:.....*91*

7.5.3 Nulidades.....*94*

7.5.4 Suspensión de términos:.....*96*

7.5.5 Muerte del implicado y emplazamiento de herederos:.....*96*

7.5.6 Vinculación de garante:.....*96*

7.5.7 Medidas cautelares:.....*97*

7.5.8 Terminación del proceso de responsabilidad fiscal:.....*101*

7.5.9 Recursos:.....*103*

7.5.10 Unidad procesal y conexidad en el proceso de responsabilidad fiscal:.....*111*

7.5.11 Prescripción y caducidad:.....*111*

7.5.12 Acumulación de procesos:.....*113*

7.5.13 Notificaciones:.....*114*

7.5.14 Efectos del fallo con responsabilidad:.....*125*

8. Segundo Informe: Diagnóstico Y Organización De Los Procesos:.....129

9. Tercer Informe: Investigación Y Compilación De Aspectos Jurisprudenciales:.....130

9.1 Reglas jurisprudenciales extraídas de las sentencias de la corte constitucional:.....130

9.2 Reglas Extraídas De Las Jurisprudencias Del Consejo De Estado:.....138

9.3 Compilación Conceptos Jurídicos De Jurisprudencias De La Corte Constitucional:...142

9.4 Compilación Conceptos Jurídicos De Jurisprudencias Del Consejo De Estado:.....143

9.5 Sentencias Corte Constitucional:.....144

9.6 Sentencias Consejo de Estado:.....207

9.7 Conceptos Jurídicos Corte Constitucional:.....232

9.8 Conceptos Jurídicos Consejo De Estado:.....242

10. Cuarto Informe: Informe Final Y Productos De La Práctica Socio-Jurídica: 257

11. Conclusiones:.....257

Referencias:.....263

Lista de Tablas

Pág.

Tabla 1. Tabla Audiencia De Descargos 85

Tabla 2. Tabla De Recursos Del Proceso De Responsabilidad 109

Tabla 3. Tabla Notificación De Autos 119

Tabla 4. Tabla de Notificaciones II 122

Tabla 5. Reglas Jurisprudenciales De La Corte Constitucional 130

Tabla 6. Reglas Jurisprudenciales Del Consejo de Estado 138

Tabla 7. Conceptos Jurídicos De La Corte Constitucional 142

Tabla 8. Tabla Conceptos Jurídicos Del Consejo De Estado 143

Tabla 9. Tabla Sentencias Corte Constitucional I 144

Tabla 10. Tabla Sentencias Corte Constitucional II 148

Tabla 11. Tabla Sentencias Corte Constitucional III 153

Tabla 12. Tabla Sentencias Corte Constitucional IV 156

Tabla 13. Tabla Sentencias Corte Constitucional V 163

Tabla 14. Tabla Sentencias Corte Constitucional VI 168

Tabla 15. Tabla Sentencias Corte Constitucional VII 173

Tabla 16. Tabla Sentencias Corte Constitucional VIII 177

Tabla 17. Tabla Sentencias Corte Constituciona IX 183

Tabla 18. Tabla Sentencias Corte Constitucional X 187

Tabla 19. Tabla Sentencias Corte Constitucional XI 190

Tabla 20. Tabla Sentencias Corte Constitucional XII 197

Tabla 21. Tabla Sentencias Corte Constitucional XIII 200

Tabla 22. Tabla Sentencias Corte Constitucional XIV 204

Tabla 23. Tabla Sentencia Consejo De Estado I 207

Tabla 24. Tabla Sentencia Consejo De Estado II 210

Tabla 25. Tabla Sentencia Consejo De Estado III 213

Tabla 26. Tabla Sentencia Consejo De Estado IV 218

Tabla 27. Tabla Sentencia Consejo De Estado V 223

Tabla 28. Tabla Sentencia Consejo De Estado VI 226

Tabla 29. Tabla Sentencia Consejo De Estado VII 230

Tabla 30. Tabla Conceptos Constitucionales I 232

Tabla 31. Tabla Conceptos Constitucionales II 234

Tabla 32. Tabla Conceptos Constitucionales III 238

Tabla 33. Tabla Conceptos Constitucionales IV 240

Tabla 34. Tabla Conceptos Consejo De Estado I 242

Tabla 35. Tabla Conceptos Consejo De Estado II 244

Tabla 36. Tabla Conceptos Consejo De Estado III 246

Tabla 37. Tabla Conceptos Consejo De Estado IV 250

Tabla 38. Tabla Conceptos Consejo De Estado V 252

Tabla 39. Tabla Conceptos Consejo De Estado VI 255

Lista de Figuras

Pág.

Figura 1. Organigrama Contraloría Municipal de Bucaramanga.....29

Figura 2. Línea del tiempo en relación con el marco de antecedentes 40

Figura 3. Cronograma de la practica socio-jurídica.....58

Figura 4. Esquema indagación preliminar 71

Figura 5. Esquema proceso de responsabilidad fiscal ordinario.....78

Figura 6. Esquema de procedimiento de grado de consulta.....80

Figura 7. Flujograma de tramite de recursos 81

Figura 8. Esquema de audiencia de descargos.....84

Figura 9. Flujograma tramite de segunda instancia verbal y audiencia de descargos87

Figura 10. Esquema tramite de segunda instancia verbal.....88

Figura 11. Flujograma procedimiento de responsabilidad verbal.....89

Figura 12. Esquema medidas cautelares 101

Resumen

Titulo: Acompañamiento Jurídico En La Gestión Del Proceso De Responsabilidad Fiscal Llevado Por La Contraloría Municipal De Bucaramanga, Desde El Ámbito Sustancial Y Procesal, Para El Ejercicio Eficaz Del Control Fiscal Y La Protección De Los Recursos Públicos. *

Autoras: Andrea del Pilar García Castañeda y Sofía Puentes Granados. **

Palabras claves: Control fiscal, responsabilidad fiscal, gestión fiscal, elementos de la responsabilidad fiscal, proceso de responsabilidad fiscal ordinario y proceso de responsabilidad fiscal verbal

Descripción: El proceso de responsabilidad fiscal es un procedimiento de naturaleza administrativa y es fundamental para el funcionamiento de cualquier estado moderno democrático, su efectiva operatividad implica una defensa del patrimonio público, brindando estabilidad y legitimidad a todo el aparato estatal, es por ello, que el constituyente otorgó gran relevancia al control fiscal y a los organismos encargados de su efectividad. Es así como el presente trabajo de grado tiene como propósito presentar el resultado del desarrollo de la práctica socio jurídica realizada en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, cuyo objetivo general estuvo relacionado con el desarrollo de un acompañamiento integral a la entidad y el diseño de un manual que articula las normas y reglas jurisprudenciales relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal, por otro lado se presenta una herramienta digital para la organización de los procesos verbales y ordinarios de responsabilidad fiscal y para el cálculo de los términos de prescripción y caducidad de los procesos llevados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga. El trabajo se desarrolló contemplando una dualidad de aspectos, los elementos esenciales del derecho sustancial de la responsabilidad fiscal y aquellos elementos accesorios de carácter procedimental, en tal sentido, se busca realizar un estudio integral de esta área del derecho.

*Trabajo de Grado.

**Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Industrial de Santander. Programa académico de Derecho. Director: Diego Hernando Hernández Velásquez. Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho.

Abstract

Title: Legal Support In The Management Of The Fiscal Responsibility Process In Charge Of The Contraloria Municipal De Bucaramanga, From a Substantial And Procedural Scope, In Regards To The Effective Execution Of The Fiscal Control And The Protection Of Public Resources.*****

Authors: Andrea del Pilar García Castañeda & Sofia Puentes Granados.******

Key Words: Fiscal control, fiscal responsibility, fiscal management, elements of fiscal responsibility, ordinary fiscal responsibility procedure and verbal fiscal responsibility procedure.

Description: The fiscal responsibility process is an administrative procedure fundamental for the functioning of any modern democratic state, it's operativity implies the defense of the national patrimony, producing stability and legitimacy to the legal apparatus, in that regard, the constitution expresses the relevance of the fiscal control and it's organisms for its effectiveness, consequently, this bachelor's degree final project wants to display the outcome of the Social-Judicial Internship in the Contraloría Municipal de Bucaramanga, it's general objective to give an integral judicial support and deliver a manual depicting the laws, regulations and jurisprudence related to the fiscal responsibility process, furthermore, a digital tool designed for the organization of the verbal and ordinary process, including a way to calculate the caducity and prescription of the processes would be given to the Contraloria. This work was made taking into account a duality of aspects, the essential elements of substantial fiscal responsibility regulation and those accessory elements with a procedural character, in this sense, our objective is to conduct an integral study of this area of law.

*****Degree Work.
****** Faculty of Humanities. School of Law and Political Science. Academic Law Program. Director: Diego Hernando Hernández Velásquez. Master in Legal Hermeneutics and Law.

Introducción

El proceso de responsabilidad fiscal es un procedimiento de naturaleza |administrativa fundamental para el funcionamiento de cualquier estado moderno democrático, su efectiva operatividad implica una defensa del patrimonio público, brindando estabilidad y legitimidad a todo el aparato estatal, es por esto, que el constituyente otorgó gran relevancia al control fiscal y a los organismos encargados de su cumplimiento. Es a través del patrimonio público que se puede impulsar cualquier tipo de desarrollo y articulación estatal, porque mediante este, se materializan los derechos y garantías constitucionales; lo que implica, que cualquier ataque o detrimento a los bienes públicos conllevan necesariamente a una vulneración al estado social de derecho y sus finalidades.

Son entonces la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, las responsables de asegurar la integridad de los bienes estatales y la correcta gestión fiscal de las entidades públicas. Las contralorías actúan como entes de vigilancia y control independientes, que, sin intervenir directamente en los procesos financieros de las entidades, procuran el debido uso de los recursos públicos, a través de la prevención y el resarcimiento de los mismos. Cobra mayor importancia el papel de los entes de control fiscal en un país como Colombia, donde en el año de 2022 el reporte de Transparency International, encontró un índice de percepción de corrupción de 39 puntos, siendo 100 el puntaje de menor percepción y 0 de mayor. La corrupción no solo perjudica el desarrollo de proyectos sociales, sino que, permea la mentalidad colectiva de la comunidad y construye un imaginario donde el ciudadano desconfía de las instituciones públicas, generando inestabilidad y discordia en la sociedad.

El presente trabajo tuvo como finalidad una mayor comprensión del ejercicio de la acción fiscal por parte de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con las vicisitudes y características que esto conlleva; se tenía como una de las metas la apropiación de los conceptos jurídicos que determinan el ámbito de la responsabilidad fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano, de la misma forma, la aproximación a la entidad generó una relación simbiótica, donde se pudo extraer conocimientos teóricos y prácticos, a cambio, de proporcionar un apoyo en las tareas de naturaleza jurídica que requería el ente de control.

El trabajo dio como resultado, por una parte, la compilación y esquematización de las normas jurídicas referentes al proceso de responsabilidad fiscal y la elaboración de herramientas que ayudaran a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, específicamente, en la organización de los procesos de responsabilidad fiscal y en el cálculo de la prescripción y caducidad de la acción fiscal dentro de los procesos adelantados por la Contraloría de Bucaramanga.

Como resultado de la práctica se proporcionó un documento jurídico claro, enfocado en la fácil comprensión por parte de los funcionarios de la entidad, en el aporte de conocimientos integrales y estructurados entre ellos de forma coherente, todo con el fin de facilitar el trabajo de la Contraloría, apoyando su gestión, por ende, permitiendo una mayor salvaguarda de los principios constitucionales del control fiscal.

En específico, el manual jurídico esta conformado por la legislación y los preceptos jurisprudenciales sobre el procedimiento de responsabilidad fiscal, con su desarrollo se cumplieron los objetivos de sintetización y sistematización de conceptos, todo en ello en aras de cohesionar las distintas fuentes jurídicas que regulan esta área del derecho.

El componente práctico del trabajo de grado contó con el acompañamiento del profesor Diego Hernando Hernández Velásquez, como director, y de la doctora Leidy Yoanna Serpa Lázaro, como tutora, quien ejerce como Subcontralora de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

El presente trabajo consta de tres (3) informes parciales y un (1) informe final recopilatorio de todo lo producido durante el transcurso de la práctica, al finalizar, tal como se mencionó con anterioridad, se proyecta el diseño de un manual y una herramienta ofimática para la organización de los procesos de responsabilidad fiscal y para facilitar el cálculo de términos de prescripción y caducidad a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

1. Planteamiento Del Problema

El control fiscal es una función pública especializada que vela por la protección del patrimonio estatal y tiene un fundamento constitucional importante, basado en la necesidad de limitar el ejercicio del poder público por parte de los órganos del sector central, su objetivo según el art 267 de la Constitución Política es el de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Así pues, el ejercicio del control fiscal constituye un instrumento necesario e idóneo en un Estado constitucional de Derecho para garantizar “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado” (Corte Constitucional, Sala Plena. C-132. 1993), a través de la inspección de “la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición” (Corte Constitucional, Sala Plena. C-499. 1998).

Es importante hacer hincapié en que del ejercicio del control fiscal, se deriva la responsabilidad fiscal, cuyo fin esencial es el resarcir del daño al patrimonio público del Estado, por un detrimento que se le haya causado; por lo anterior, en los casos en que los recursos públicos sean desviados o malversados por alguna de las entidades o particulares que tienen a su cargo la administración de estos, son las contralorías por disposición constitucional las encargadas de iniciar el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.

En el caso del municipio de Bucaramanga por *Acuerdo Municipal No. 015 de 1993* se determinó que la Contraloría Municipal de Bucaramanga, como entidad autónoma e independiente, sería la encargada de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal y de los particulares o entidades que manejen recursos del municipio de Bucaramanga y de acuerdo con la organización interna de la Contraloría Municipal de Bucaramanga se estipulo que la Subcontraloría sería la dependencia encargada de cumplir con los procesos misionales, entre los que se encuentra el de responsabilidad fiscal.

En la actualidad, la Subcontraloría Municipal de Bucaramanga, debido a la falta de recursos económicos cuenta con pocos profesionales que impulsen la gran cantidad de procesos de responsabilidad fiscal que conoce la entidad, es así como se hace oportuno para el cumplimiento de las funciones encomendadas a esta dependencia el acompañamiento de dos (2) estudiantes de derecho que ayuden a gestionar e implementar un manual que sistematice, esquematice y sintetice lo relacionado con el proceso de responsabilidad fiscal y a su vez implementen dentro de la entidad un sistema de organización de los procesos de responsabilidad fiscal y una herramienta para el cálculo de la caducidad y prescripción, a fin de que se facilite el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, se evite la inactividad procesal y se garantice una

estricta aplicación de la norma procedimental, pues su observancia garantiza que los investigados puedan ejercer su derecho a la defensa y previene que en el desarrollo del proceso se aleguen nulidades por falencias o irregularidades dentro del trámite procedimental.

2. Alcance Del Trabajo

En lo respectivo al alcance de este trabajo de grado, se espera que al momento de culminar la práctica socio-jurídica en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, se hayan desarrollado a cabalidad los objetivos señalados, en relación, al problema planteado inicialmente; fruto de esta tarea será la compilación y esquematización de la normativa legal, con aportes de los preceptos jurisprudenciales más significativos, bajo el propósito de atender las necesidades de la entidad y sus funcionarios a la hora de gestionar los procesos de responsabilidad fiscal, en fe, de prevenir la extinción de la acción fiscal, de tal forma, que se aseguren los intereses de la sociedad colombiana.

3. Objetivos

3.1 Objetivo General

Desarrollar un acompañamiento integral a la entidad, diseñando un manual para la consulta de los servidores que tienen a su cargo el proceso de responsabilidad fiscal en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, que articule el ordenamiento jurídico aplicable, con las reglas jurisprudenciales pertinentes, en el marco de las actividades de sustanciación y notificación requeridas dentro de dicho proceso.

3.2 Objetivos Específicos

1. Identificar el marco normativo aplicable al procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia.

2. Analizar la jurisprudencia constitucional y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para extraer las reglas pertinentes relacionadas específicamente con el procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia.

3. Diseñar un manual jurídico donde se concentren de forma clara e integral las disposiciones de la legislación colombiana relativas al proceso de responsabilidad fiscal, junto a las reglas jurisprudenciales relevantes y pertinentes a esta materia.

4. Proporcionar herramientas efectivas para simplificar los trámites provenientes del procedimiento de responsabilidad fiscal, garantizando el derecho al debido proceso de todos los intervinientes en la actuación.

4. Información Sobre La Entidad:

4.1 Organización:

La Contraloría Municipal de Bucaramanga se encuentra dividida en dependencias, cada una de ellas se encarga de una función necesaria para poder llevar a cabo de forma eficiente y eficaz el control fiscal y demás actos misionales de la entidad, esta división del trabajo busca generar celeridad, pues, la especialización de las distintas dependencias en un área concreta les permite contar con una mayor capacidad operativa, que sumado a redes eficientes de comunicación y cooperación, generan un equilibrio que conlleva a realizar las funciones propias de la contraloría con un nivel mayor de calidad, para tal efecto, a través del acuerdo 006 de 2015 el Concejo de Bucaramanga definió la organización de la entidad.

Aunque la Contraloría Municipal de Bucaramanga sea un ente independiente, encargado de velar por el uso correcto de los bienes del estado, no deja de ser una entidad pública de la administración estatal, por lo que, sigue compartiendo muchas características y necesidades con las demás entidades, entre las cuales se encuentra la posibilidad de ser parte dentro de un proceso judicial, ya sea de forma pasiva o activa; para tales efectos existe la Oficina Jurídica, quien se encarga de la representación de la entidad cuando esta se vea inmersa dentro de un proceso, para lo cual, velara por sus intereses en los conflictos ante la administración de justicia. Otra de las labores de la Oficina Jurídica es el asesoramiento del contralor y las demás dependencias; cuando surjan dudas que dificultan la comprensión de algún concepto jurídico, será competencia de la oficina aclarar dichas inquietudes y permitir un entendimiento preciso de la materia en cuestión, por consiguiente, esta dependencia apoya las labores de la demás, dando paso a un

espacio de colaboración dentro de la propia contraloría. Por último, forma parte también de las funciones de la Oficina Jurídica acompañar al contralor en el desarrollo de trámites que requieren conocimientos jurídicos, como lo son la sustentación de actos que resuelvan segundas instancias disciplinarias, atender las acciones de tutela dirigidas a la entidad, entre otros (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016).

En lo respectivo al control disciplinario de los funcionarios pertenecientes a la contraloría, la competencia recae en la Oficina de Control Interno, es ella la responsable de ejercer la acción disciplinaria con el fin de mantener el comportamiento de los servidores de la entidad en concordancia con los principios constitucionales, de la función pública y los fines del estado. Además de lo ya mencionado esta dependencia también se encarga de asesorar y evaluar los pertinente a los objetivos, metas y planes establecidos por la entidad para mantener los estándares de eficiencia, eficacia, economía y transparencia. Es también importante destacar que la oficina de control interno se encarga de realizar el control previo administrativo de los contratos celebrados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016).

La Oficina de Planeación enfoca sus labores en el desarrollo de planes, políticas y programas de la entidad, los cuales llevan a una mayor sistematización dentro de la entidad, por ende, permiten altos estándares de eficacia, eficiencia y efectividad en el cumplimiento de los objetivos misionales de la entidad; de la misma manera, se encarga de iniciar la ejecución de los planes, políticas y programas de la entidad siguiendo las directrices ya estipuladas, y evaluando con posterioridad el cumplimiento de estas y su debida realización. Por último, planeación también posee un rol investigativo, que busca definir nuevos métodos, procedimientos o

mecanismos que permitan mayor agilidad, modernización y simplificación de los procedimientos en la entidad (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016).

Para poder materializar el control fiscal, además, de las dependencias que lo ejercen y apoyan directamente; debe de existir un soporte administrativo que se encargue de todos los trámites y procedimientos necesarios para poner en movimiento la gestión en la entidad; dicha tarea corresponde a la secretaría general, pilar administrativo, cuyo compromiso consiste en dar el adecuado uso de los recursos necesarios para el funcionamiento de la C.M.B.; se encarga de establecer el presupuesto cada año, y velar por la correcta ejecución de este, es responsable de la contabilidad y tesorería, también, vigila y dirige los procesos de contratación de la entidad; es quien adquiere, almacena, distribuye, custodia y realiza el inventario de los bienes; entre tanto, vela por la estabilidad de los estados financieros e informa de ellos a las autoridades correspondientes, por último, dirige y administra los servicios de recepción (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016).

Para que la Contraloría Municipal de Bucaramanga pueda dar inicio a un proceso de responsabilidad fiscal, previamente debe de haber realizado una auditoría, esta consta de un procedimiento donde un auditor inspecciona y evalúa la administración fiscal de una entidad, para establecer si se ha actuado o no, según lo estipulado por el ordenamiento jurídico; por esta razón, se justifica la existencia de la oficina de vigilancia fiscal y ambiental, ella es la dependencia responsable de realizar las auditorías en la entidad, con esto busca verificar el uso eficiente y eficaz de los recursos de las entidades auditadas, en concordancia con los fines estatales. También son funciones de la oficina de vigilancia, coordinar los procedimientos para

llevar a cabo la rendición de cuentas, evaluar el estado de la deuda, y presentar los respectivos informes a las autoridades pertinentes. (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016)

En cuanto a la contraloría auxiliar, esta se encarga en primer lugar, de la recepción y trámite de las denuncias, quejas y peticiones remitidas por la ciudadanía, para ello, elabora los correspondientes planes, políticas y programas dirigidos a la población; fortalece entonces la participación ciudadana en las labores de auditoría y responsabilidad fiscal llevadas a cabo por la Contraloría, además de educar a la población, la contraloría auxiliar busca la efectiva conformación y puesta en práctica de las veedurías ciudadanas (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016).

El órgano responsable de iniciar y llevar a su culminación el proceso de responsabilidad fiscal contra los servidores públicos, que a través de auditoría se haya determinado que han llevado una indebida gestión de los recursos públicos, contradiciendo los principios constitucionales y oponiéndose a los fines del estado, es la subcontraloría; en primer lugar, es la responsable de dar comienzo a los trámites de indagación preliminar, que consisten en una etapa anterior al proceso de responsabilidad fiscal, donde se busca determinar con certeza la existencia de un hecho con relevancia fiscal, la subsiguiente causación del daño, la entidad que se vio afectada y la identidad de los funcionarios posiblemente responsables. Una vez culminada la indagación preliminar la subcontraloria ha de decidir si archiva o da comienzo propiamente al proceso de responsabilidad fiscal, de iniciar el último, daría comienzo a la investigación para determinar la existencia del daño fiscal sobre los bienes del estado, atribuible a un servidor público o particular que ejerza las calidades de tal.

Tras hallar a alguien responsable fiscalmente, la subcontraloria procede a iniciar el cobro coactivo, procedimiento por el cual busca compensar la pérdida fiscal del estado a través de los bienes del funcionario responsable. La última de las funciones principales de la subcontraloría, es la imposición de sanciones fiscales administrativas, las cuales consisten en multas o amonestaciones en cabeza de los intervinientes procesales cuando su comportamiento contradice las normas establecidas, bajo el contexto de los trámites y procedimientos adelantados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

La Subcontraloría se encuentra dividida en dos áreas, el área de responsabilidad y el área de jurisdicción coactiva, la primera se encarga de las indagaciones previas, procesos de responsabilidad y las sanciones fiscales administrativas, por el contrario, su contraparte se encarga de todo lo relacionado con el recaudo resultado del proceso de responsabilidad, una vez se haya encontrado fiscalmente responsable (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016).

Finalmente, en cabeza de la entidad se encuentra el despacho de la Contralora, su principal objetivo es dar acompañamiento y apoyo a la contralora, permitiendo un ejercicio más eficiente de sus facultades, para dar cumplimiento a todas sus funciones y responsabilidades consagradas en la ley. (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2015)

4.2 Misión:

“Somos un organismo de Control Fiscal Territorial que ejerce la vigilancia de los recursos públicos y naturales del Municipio de Bucaramanga con transparencia, eficacia, eficiencia y la garantía del ejercicio de la participación ciudadana” (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2022).

4.3 Visión:

"La Contraloría de Bucaramanga en el año 2025 será líder en la lucha contra la corrupción, y garantía de protección a los recursos naturales, con el ejercicio de la participación ciudadana y un control fiscal oportuno y transparente." (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2022)

4.4 Principios:

La Contraloría Municipal de Bucaramanga orienta el desarrollo de sus funciones, con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, equidad, economía, concurrencia, coordinación, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales, efecto disuasivo, especialización técnica, inoponibilidad en el acceso a la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, prevalencia, selectividad, y subsidiariedad. (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2016)

4.5 Valores De La Contraloría:

- ✓ "Honestidad
- ✓ Respeto
- ✓ Compromiso
- ✓ Diligencia
- ✓ Justicia

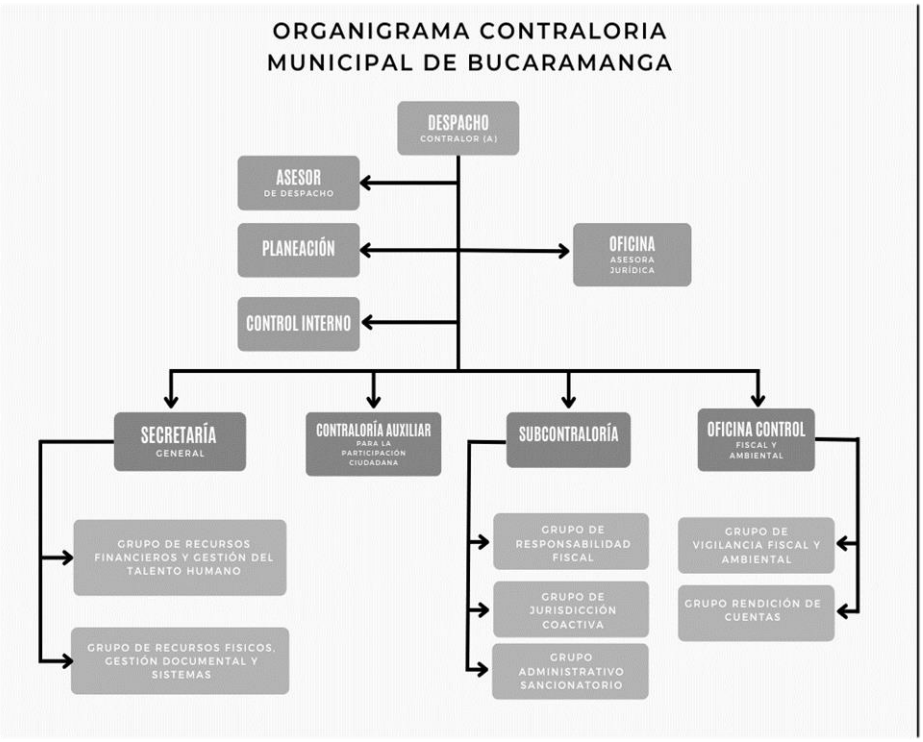
- ✓ Integridad
- ✓ Objetividad”

(Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2022)

4.6 Estructura Organizacional:

Figura 1

Organigrama Contraloría Municipal de Bucaramanga



Nota: La presente figura fue elaborada teniendo en cuenta la información aportada al público por la Contraloría Municipal de Bucaramanga a través del dominio web: www.contraloriabga.gov.co (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2022).

5. Marcos De Referencias:

5.1 Marco De Antecedentes:

En este acápite, se presentará un arqueo de los fundamentos jurídicos relativos a la función pública de control fiscal y al proceso de responsabilidad fiscal, para ello se presentará en cuatro etapas los antecedentes normativos. La primera etapa se denomina colonia y primeras leyes sobre control fiscal, la segunda etapa la misión Kemmerer, difusión y unificación normativa hasta 1991, la tercera etapa relacionada con el cambio de paradigma del control fiscal a partir de la constitución de 1991 y las leyes expedidas tras su promulgación y finalmente la cuarta etapa sobre la reforma constitucional al control fiscal a través del acto legislativo del 2019 y su decreto legislativo 403 de 2020.

5.1.1 Primera Etapa: Colonia Y Primeras Leyes Sobre El Control Fiscal:

Mira, Meza y Vega (2001) afirman que a lo largo de la historia universal el tema del control fiscal ha sido ampliamente analizado por los diferentes estados sin importar su régimen político y socioeconómico. Colombia no es ajena entonces al estudio control fiscal, pues desde la época del descubrimiento y la colonia se le daba importancia a la vigilancia y control de los bienes fiscales administrados por los altos funcionarios, entre ellos el virrey, a través de procesos de control como los juicios de residencia dirigidos por los tribunales de cuentas.

En la época de la república, se realizó el primer intento para organizar el ejercicio del control fiscal, a través de la ley principal contra los empleados de hacienda, esta establecía medidas como la pena de muerte para aquellos funcionarios que malversaran los bienes públicos.

Con el pasar del tiempo en 1821 la gestión fiscal es elevada a precepto constitucional y luego por medio la Ley 6 del mismo año, se crea la Contaduría General de Hacienda, con facultad para examinar y fenecer las cuentas y ejercer jurisdicción coactiva. Mira, Meza y Vega (2001)

Para el año de 1847 La Contaduría General de Hacienda es sustituida por una Corte de Cuentas con funciones fiscales y miembros dependientes del poder Ejecutivo. Luego en 1850 la Corte se reemplaza por la Oficina de Cuentas conformadas por cinco miembros nombrados por el congreso y para el año 1898 se restablece nuevamente la Corte de Cuentas, integrada por 10 magistrados con un período de cuatro años. En los años subsiguientes se expiden las leyes 61 de 1905, el Código Fiscal de 1912, la ley 36 de 1918 y 61 de 1921 que introducen otras modificaciones al ente fiscalizador.

Para esta etapa la responsabilidad sobre la gestión fiscal de los servidores públicos era de carácter civil o pecuniario y autónoma a la responsabilidad penal. El procedimiento a través del cual se adecuaba tal responsabilidad era el juicio de cuentas y su objetivo según la ley 110 de 1912, era poner a cubierto al Tesoro Nacional de toda omisión en la percepción de los ingresos y de toda erogación ilegal. Téllez (2020)

5.1.2 Segunda Etapa: Misión Kemmerer, Difusión Unificación Normativa Hasta 1991.

La evolución legislativa trascendente del control fiscal actual, parte en marzo de 1923 cuando el presidente de Colombia Pedronel Ospina contrató la misión Kemmerer encabezada por el profesor Walter Kemmerer, con el fin de verificar la realidad económica del país, en esta misión se formulan una serie de cuestionamientos sobre la Corte de Cuentas que llevaron a la

creación del Banco de la República, la reorientación de la contabilidad de la Nación y la creación del Departamento de Contraloría. Contraloría (2023)

En virtud de las recomendaciones entregadas por la Misión Kemmerer sobre el control fiscal, se expidió la Ley 42 de 1923, a través de la cual se organizó la contabilidad oficial y se creó el Departamento de Contraloría, independiente de los demás Departamentos Administrativos, dirigido por un Contralor General nombrado por el poder ejecutivo y ratificado por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años, con competencia para promover investigaciones fiscales y llevar las cuentas generales de la nación. A su vez con esta norma se **instituyó el control previo** y se estableció la presentación del recurso de apelación ante el Consejo de Estado por las decisiones tomadas por el Contralor General.

Posterior a la promulgación de la ley 42 de 1923, se fueron expidiendo normas como el decreto 911 de 1932, se reforma la constitución de 1886 con el acto legislativo número 1 de 1945 y como producto de esta reforma, se expide la Ley 58 de 1946. Con lo anterior se evidencia que hasta el año de 1975 no se tenía un régimen jurídico-fiscal unificado acorde con las necesidades que la misma modernización y evolución del Estado reclamaba para el organismo de control, el cual debía ser más ágil, por ello con la Ley 20, se buscó unificar la multiplicidad de normas sobre control fiscal que había hasta el momento, se autorizó la aplicación en el artículo 3 del **control previo, preceptivo y posterior**, se amplío la facultad de la Contraloría para fiscalizar a los particulares que manejan los bienes y recursos del Estado, y de refrendar los contratos de la deuda pública. (Corte Constitucional Sentencia C-103 del 2015).

Aun con los logros alcanzados por la ley 20, la Contraloría General de la Nación se seguía viendo limitada en sus facultades de vigilancia, pues sus actuaciones a través del control numérico legal estaban dirigidas a demostrar y cuantificar perjuicios fiscales.

5.1.3 Tercera etapa: el cambio de paradigma del control fiscal con la constitución de 1991 y las leyes expedidas tras su promulgación.

La Asamblea Nacional Constituyente, trajo una nueva óptica al control fiscal, pues con el artículo 267 de la Constitución Política se elimina el control numérico legal y se da paso al posterior y selectivo, orientado bajo los postulados del nuevo Estado Social de Derecho y fundamentado en la eficiencia, la economía, la eficacia y la valoración de los costos ambientales. De igual modo, en el mismo artículo se concibe la Contraloría como una entidad técnica con autonomía presupuestal y administrativa. Mira, Meza y Vega (2001)

Respecto a la responsabilidad fiscal, con la constitución de 91 en el artículo 268 numeral 5 se designa en cabeza del Contralor General de la República, la función de establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal. Dicha facultad se atribuye tanto a los contralores departamentales en la ley 330 de 1996, como a los contralores distritales y municipales en la ley 136 de 1994.

En la investigación Evolución jurídica del control fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia, Téllez (2020), afirma que la ley 42 de 1993 es la “brújula del control fiscal” en Colombia por establecer los principios, sistemas y procedimientos técnicos, las modalidades de control, los organismos que lo ejercen, el proceso de responsabilidad fiscal, la jurisdicción coactiva y las sanciones administrativas de los sujetos (Téllez, 2020, p. 67). No obstante, se debe

tener en cuenta que esta norma fue modificada por el Decreto 267 de 2000, la Ley 610 de 2000, la ley 1474 de 2011, siendo las dos últimas modificatorias de fondo en el procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal que rige en la actualidad.

La Ley 610 del 15 de agosto de 2000 fijó entonces, los nuevos parámetros de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, definió los conceptos fundamentales sobre gestión fiscal, responsabilidad fiscal y sus elementos y se determinaron los términos de caducidad y prescripción para expedir el auto de apertura de investigación y la decisión de declaración de responsabilidad.

Con este nuevo esquema tanto constitucional como legal, la responsabilidad fiscal adquiere su propia identidad jurídica, diferente a la responsabilidad civil, así lo expuso el Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio civil, en el concepto del 3 de octubre de 1995: “la responsabilidad fiscal tiene características que la diferencian de los demás tipos de responsabilidad, incluyendo la civil donde se desprendió para adquirir su propia personalidad. En nuestro país la responsabilidad fiscal ha adquirido suficiente grado de identidad. Surge cuando el daño al patrimonio del Estado es producido por un agente suyo que actúa en ejercicio de la gestión fiscal de la administración o por particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos y como consecuencia de irregularidades encontradas por los funcionarios de los organismos de control fiscal quienes tienen competencia para adelantar los respectivos procesos, deducir la consiguiente responsabilidad e imponer las sanciones pertinentes, para lo cual cumplen el tipo de gestión pública a que se refiere el artículo 267 de la carta política en donde la responsabilidad fiscal encuentra su específico fundamento”. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 3 de octubre de 1995).

En igual sentido es importante destacar que la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad. Significa esto que es diferente también a la responsabilidad disciplinaria o a la responsabilidad penal, pudiendo coexistir los diferentes tipos de responsabilidad en virtud de los mismos hechos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-382 de 2008 sobre las características de la responsabilidad fiscal y el proceso que la define en la ley 610 de 2000 de la siguiente manera: "**(i)** su finalidad es eminentemente reparatoria y no sancionatoria, en cuanto lo que persigue es garantizar los recursos públicos frente al daño derivado de la mala gestión fiscal; **(ii)** es autónoma e independiente y opera sin perjuicio de que subsistan por unos mismos hechos cualquier otro tipo de responsabilidad -penal y disciplinaria-; **(iii)** está definida por un criterio normativo de imputación de carácter subjetivo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave del agente, y se origina en el daño antijurídico sufrido por el Estado y el nexo causal entre dicho daño y la conducta activa u omisiva del sujeto respecto del manejo inadecuado de recursos públicos; y **(iv)** su determinación o establecimiento debe someterse a las garantías sustanciales y procesales del debido proceso y a los principios que orientan la función administrativa". (Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2008).

Por otro lado, debido a las falencias procedimentales que se fueron evidenciando en la ley 610 de 2000, fue importante implementar otra vía para llevar a cabo el proceso de responsabilidad ordinario e implantar la oralidad en las actuaciones como instrumento para consolidar los principios de celeridad y eficacia en el proceso de investigación fiscal, de este modo se expidió la ley 1474 de 2011, en donde se implementó la vía verbal del proceso

responsabilidad fiscal, el cual se guía a lo establecido de manera especial en la ley 1474, pero con sujeción a las normas del proceso de responsabilidad fiscal definido en la Ley 610 de 2000.

Desde el artículo 106 de la ley 1474, se realiza modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario del proceso de responsabilidad fiscal y luego en artículo 110 define aspectos comunes a los dos procesos el verbal y el ordinario, con la innovación de incorporar en el uso de medios tecnológicos para el tema probatorio, diligencias y audiencias. Así mismo se fortalecen los canales entre las contralorías territoriales, la General de la República, la academia y las organizaciones de ciudadanos. Téllez (2020)

5.1.4 Cuarta etapa: reforma constitucional al control fiscal a través del acto legislativo 04 de 2019 y su decreto legislativo 403 de 2020.

Con el propósito de facilitar a los entes de control fiscal el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, combatir la corrupción, procurar el buen uso de los recursos públicos y concebir espacios para la innovación institucional y el fortalecimiento de su legitimidad se aprobó el Acto legislativo 04 de 2019.

La exhibición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2019 se fundamentó en tres ámbitos: **(i)** la inclusión de un nuevo modelo de control fiscal: el control fiscal preventivo y concomitante, complementario al control posterior y selectivo; (ii) la unificación de competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; (iii) la asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República para la determinación de la responsabilidad fiscal y el fortalecimiento del proceso de cobro coactivo para la recuperación del recurso público como prioridad en el cuidado del erario público.

En relación con el primer cambio, es importante mencionar que una de las mayores críticas a las que se había estado enfrentado el sistema de control fiscal, correspondía a que el ente de control solo actuaba después de la ocurrencia del daño, lo que conllevaba a un detrimento notorio en el patrimonio estatal, así como en la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en los entes de control, por lo cual se consideró necesario reforzar y complementar el control posterior y selectivo con el control preventivo y concomitante. Artunduaga (2021)

El control posterior y selectivo consiste en la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos mientras que el control preventivo y concomitante hace alusión a la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal. Con lo anterior, es importante anotar que esta forma de control solo la llevará a cabo la Contraloría General de la Nación y será de carácter excepcional, no vinculante, siendo entonces un complemento de la forma actual de control, de tal manera que se dirija a la moderación o eliminación de los potenciales riesgos de gestión y a reducir los daños previsibles. Artunduaga (2021)

El segundo cambio fue el relacionado con la unificación de competencias entre las contralorías territoriales y nacionales, este se fundamenta, en el principio de colaboración armónica, que permite el fortalecimiento de las entidades encargadas de ejercer la gestión fiscal y brindar garantías administrativas, presupuestales y técnicas para el cumplimiento de los objetivos misionales de las mismas. Para ello en caso de presentar dificultades y una baja calificación en la evaluación que realice la Auditoría General de la República sobre la gestión del

control fiscal a las Contralorías Territoriales, se creó la figura del agente interventor. Gaceta del Congreso No 360 (2019)

El agente interventor podrá eventualmente desplazar en sus competencias al controlador territorial en relación con las funciones administrativas y misionales establecidas en un plan de acción que culminará con un informe técnico, financiero y jurídico dirigido al Contralor General de la República, en el que evaluará la administración del Contralor territorial. Durante ese período el Contralor territorial quedará relevado de sus funciones hasta que termine la intervención. Además, el Agente podrá cambiar como considere pertinente no solo la planta de trabajo sino también la estructura interna, manuales y directrices de la Entidad, estando entonces el Contralor obligado a seguir con esas mismas pautas una vez sea reinstalado en su cargo.

Por otro lado, se determinó en el Acto Legislativo 04 de 2019, que la Contraloría General de la Nación es competente para conocer de cualquier proceso fiscal adelantado por las contralorías territoriales, esto se justificó en la Gaceta del Congreso No 360 2019 al indicarse que debía existir un engranaje entre cada una de las contralorías con la Contraloría General, de manera que: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas en forma concurrente con la Contraloría General de la República”, ya que con antelación al acto legislativo, cada contraloría actuaba de manera independiente, lo que generaba cierta desconexión de procesos y funciones, permitiendo actuares independientes por lo que se podría llegar a presentar ciertas irregularidades dentro de los mismos seguimientos. (Gaceta del Congreso No 360 2019).

Tras la promulgación del Acto Legislativo 04 de 2019 se expidió el Decreto Legislativo 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, este estableció un título completo sobre el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal, posteriormente, la sentencia C-090 de 2022 lo declaró inexequible, pues el objeto del decreto era implementar en forma correcta el Acto Legislativo 04 de 2019 y la sala al estudiar el mismo encontró que el contenido material del título XIII, reforma, adiciona o agrega nuevas figuras al proceso de responsabilidad fiscal, en esa medida, consideró que, al expedirlo, el presidente incurrió en una extralimitación en el ejercicio de sus facultades extraordinarias, por lo cual declaró su inexequibilidad. (Corte Constitucional, Sentencia C-090 de 2022).

Finalmente, la Sala declaró la reviviscencia de los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 modificados o adicionados por el título XIII, a efectos de evitar un vacío normativo respecto de la regulación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo que se afectarían las garantías del debido proceso.

De los antecedentes normativos expuestos con anterioridad se puede concluir que el control fiscal es indispensable desde el ámbito social, económico y político en un Estado Social y Democrático de Derecho, ya que es garante de la finalidad programática de los recursos públicos y la efectiva realización de los derechos de la población. De allí la trascendencia de la vigilancia y control al gasto público y a la administración de los recursos, pues la optimización de estos hace parte integral y razón de ser del Estado moderno. En ese propósito, el control fiscal ha sido organizado en las diferentes etapas reseñadas de distinta manera y su regulación normativa y los sistemas de control utilizados también han cambiado con el tiempo.

Las diferencias entre uno u otro modelo de control tienen justificación en la sociedad misma, el grado de desarrollo social, económico, industrial e incluso técnico y tecnológico, así como las formas de gobierno y la estructura del Estado. Igualmente, las características propias de cada modelo de control fiscal se enmarcan en las realidades sociopolíticas de cada nación y de su aparato gubernamental, sus deficiencias, obstáculos y prioridades. Gaceta del Congreso No 360 (2019).

5.1.5 Línea del tiempo en relación con el marco de antecedentes:

Figura 2

Línea de Tiempo del Marco de Antecedentes

5.2 Marco conceptual:

En esta sección se elaborará una revisión legal, jurisprudencial y doctrinal de los conceptos a partir de los cuales se sustentará el desarrollo de esta práctica jurídico social en la Contraloría municipal de Bucaramanga. Los conceptos a considerar serán: órganos de control

fiscal, gestión fiscal, control fiscal, responsabilidad fiscal, proceso de responsabilidad fiscal, caducidad y prescripción.

5.2.1 Órganos de Control Fiscal:

Según el artículo 2 del Decreto Ley 403 de 2020 los órganos de control fiscal son: la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia. (Ley 403, 2020)

5.2.2 Gestión Fiscal:

El concepto de gestión fiscal resulta indispensable, en razón a que está interrelacionado con el alcance del control fiscal y con la determinación de la responsabilidad fiscal. Así, la ley 610 de 2000 en su artículo 3 define:

Se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (Ley 610, 2000)

5.2.3 Control Fiscal:

Para la sentencia C-103 de 2015 el control fiscal es una función pública especializada, de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, ejercida por los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. (Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015).

Según el artículo segundo del Decreto Ley 403 de 2022 con el ejercicio del control fiscal se busca determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

Dicho control fiscal se realizará en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo que podrá ejercer la Contraloría General de la Nación de forma excepcional, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

5.2.4 Control Fiscal Posterior Y Selectivo:

Según el artículo 53 del Decreto Ley 403 de 2020 el control posterior implica que las contralorías solamente revisan las actuaciones de las entidades públicas sometidas a su control, así como de los particulares que manejen fondos públicos, una vez estas se han cumplido,

ejecutado o quedado en firme. Por control selectivo se entiende que la revisión de las diferentes actuaciones se hará sobre una muestra o listado de estas, pero no sobre la totalidad de estas.

5.2.5 Control fiscal concomitante y preventivo:

El modelo de control preventivo y concomitante establecido en el Acto legislativo del 2019 y regulado en el Decreto en el art 54 de 2020 es el que ejerce el Contralor General de la Nación de manera excepcional y no vinculante a través del seguimiento constante y paralelo de la gestión fiscal, a partir de la función de advertencia, sin que ello implique coadministración y con el fin de eliminar riesgos potenciales y daños previsibles.

En tal medida este tipo de control no busca juzgar la actividad del gestor público, sino el prevenir el daño, a través de un mecanismo eficaz y legítimo para evitar que el gestor fiscal tome decisiones que vayan en contravía del erario.

5.2.6 Responsabilidad Fiscal:

La declaración de la responsabilidad fiscal tiene como fin esencial el de reparar el daño, al patrimonio público del Estado, como consecuencia de actos que van en contra de los principios y normas que direccionan la gestión fiscal. Es decir, su contenido es de carácter patrimonial, ya que con esta se busca proteger el patrimonio público. De esta forma se ha pronunciado la Corte Constitucional: Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal

La reparación debe ser de carácter integral, es decir, debe comprender el lucro cesante, el daño emergente y debe ser el valor de la reparación indexado (Corte Constitucional, C-840 de 2001).

El concepto de responsabilidad fiscal se integra por tres elementos: el daño patrimonial, una conducta dolosa y culposa, y por último el nexo causal. Estos tres conceptos deben ser acreditados probatoriamente para que se pueda endilgar responsabilidad por una indebida gestión fiscal. Por esta razón, es necesario detenerse para realizar una revisión de estos conceptos:

5.2.7 Conducta Dolosa O Culposa:

La conducta es el comportamiento activo u omisivo, doloso o culposo que genera un daño al patrimonio público y que es atribuible a un agente que realiza **la gestión fiscal**. Como indica Gómez (2017) la conducta que da lugar a la determinación de la responsabilidad no es solo por lo que haga el servidor público sino también por lo que no haga ese agente público en el ejercicio de su gestión fiscal y que cause un daño al patrimonio público.

5.2.8 Daño Patrimonial:

En cuanto al daño patrimonial como elemento de la responsabilidad fiscal el legislador lo ha definido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 como una lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el

objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Tal daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyen al detrimento al patrimonio público.

De lo anterior se debe aclarar que por desarrollo jurisprudencial el concepto **de patrimonio público** hace alusión a la totalidad de bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado y se utilizan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales (Sección Tercera Consejo de Estado. Sentencia de 8 de junio de 2011. Exp. 01330-01). Por último, los **intereses patrimoniales del Estado** hacen alusión "aquellos bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública" (Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2007).

5.2.9 Nexo Causal:

Es indispensable para la configuración de la responsabilidad fiscal que exista un nexo causal entre el daño patrimonial y la conducta del gestor fiscal. Lo anterior significa que entre la conducta del gestor fiscal y el daño producido debe haber una relación determinante y condicionante de causa y efecto, este puede verse alterado cuando opera una causa extraña, es decir cuando opera la fuerza mayor y el caso fortuito. Amaya (2002).

5.2.10 Proceso de responsabilidad fiscal:

El proceso de responsabilidad fiscal está definido en el artículo primero de la Ley 610 de 2000 de la siguiente manera: el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio del control fiscal, con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. (Ley 610, 2000)

La Corte Constitucional en (Sentencia C-512 de 2013) caracterizó el proceso de responsabilidad de la siguiente manera:

> **(i)** Es un proceso administrativo cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales). **(ii)** La responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento. **(iii)** La declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial. En este proceso se deben observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal. (Corte Constitucional, Sentencia C-512 de 2013).

Existen dos vías para tramitar el proceso de responsabilidad fiscal, la vía ordinaria que está regulada por la ley 610 de 2000 y la vía verbal establecida por la Ley 1474 de 2011, dirigida a complementar el proceso ordinario.

5.2.11 Caducidad Y Prescripción En El Proceso De Responsabilidad Fiscal:

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia del 15 de febrero de 2018 explicó que la caducidad es el tiempo con el que cuenta la autoridad fiscal para iniciar el procedimiento correspondiente. En oposición, la prescripción, en este caso de carácter extintiva, es el lapso máximo con el que cuenta el Estado, en cabeza de la Contraloría, para proferir una decisión declarativa de la responsabilidad fiscal.

Es decir, en el procedimiento de responsabilidad fiscal lo que caduca es la acción fiscal, en tanto lo que prescribe es la posibilidad de decretar, mediante el procedimiento fiscal, la existencia de responsabilidad. Entender la diferencia de estos conceptos es muy importante, ya que, según la ley, los parámetros que permiten determinar cuándo hay caducidad o prescripción, son diferentes. Así, si se quiere saber si la acción fiscal caducó es menester identificar la fecha de ocurrencia de los hechos generadores de la lesión al patrimonio público -extremo inicial- y la fecha del auto de apertura del procedimiento -extremo final-. En contraposición, si lo que se pretende es determinar si la responsabilidad fiscal prescribió, el parámetro a tener en cuenta es la fecha del auto de apertura del procedimiento -extremo inicial- y la fecha en la que decisión definitiva quedó en firme -extremo final-. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado. Sentencia del 15 de febrero de 2018)

De acuerdo con ley 610 de 2000 y 1474 de 2011 la acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término comenzará a contarse para los hechos o actos instantáneas

desde el día de su realización, para los complejos, de tracto sucesivo o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.

Por otro lado, las mismas normas indican que la prescripción se generará una vez transcurridos cinco (5) años contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

5.3 Marco Teórico:

La base teórica del presente trabajo consiste de los postulados de diferentes autores que han desarrollado el concepto y entendimiento del control fiscal en Colombia, en primer lugar, en cuanto a la génesis y justificación del control fiscal, un sector de la doctrina ha interpretado el control fiscal como una herramienta para la protección de los principios constitucionales y fines del estado, demarcando el control fiscal como una emanación del estado social de derecho, pues, el patrimonio nacional es el mecanismo y fundamento por el cual la administración puede materializar las garantías y derechos consagrados en la Constitución, requisitos fundamentales para el bienestar social y la convivencia pacífica; Maldonado Narvdez hace un análisis de los principios constitucionales y en ellos encuentra *"un fuerte sentido humanista que pone a las personas en un lugar preponderante de la estructura"* (Maldonado, 2014).

La articulación del control fiscal al sistema orgánico estatal se caracteriza por la independencia de las autoridades competentes para ejercerlo. las entidades designadas constitucionalmente para tal labor son la Contraloría General de la Nación y las Contralorías Territoriales, las contralorías se caracterizan por ser entes públicos independientes, y ajenos a cualquier tipo de régimen de subordinación, sin perjuicio del poder preferente que ejerce la

Contraloría General sobre las contralorías territoriales; actúan entonces por fuera de la esfera y liderazgo de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, pues, precisamente el ejercicio del control fiscal requiere de la vigilancia y declaratoria de responsabilidad de las entidades pertenecientes a las 3 ramas tradicionales del poder. Esta libertad se justifica en la medida que la subordinación o dependencia frustraría la posibilidad de aplicar la vigilancia y responsabilidad fiscal a las entidades jerárquicamente superiores, bajo este entendido algunos autores estiman que de la autonomía de las contralorías en la estructura orgánica del estado se genera "*una interacción entre las ramas del poder público capaz de optimizar el sistema de pesos y contrapesos"* (Arboleda, Jiménez, y López, 2021)

Ciertos autores estudian la vigilancia y responsabilidad fiscal bajo el contexto de la participación ciudadana, estas teorías concuerdan con la percepción del control fiscal como presupuesto al estado social de derecho, dado que, el principio democrático de la constitución se consuma cuando los ciudadanos y ciudadanas interactúan con los entes de control fiscal, separando la barrera entre la administración pública y la población, sin embargo, no es una tarea sencilla articular la ciudadanía al ejercicio del control fiscal, para una efectiva cooperación se requiere que las entidades de control proporcionen a la ciudadanía *"instancias y procedimientos que posibiliten la intervención activa"* y *"la información y el conjunto de conocimientos esenciales."* (Castillo, 2022). Este vínculo estado-ciudadano no sólo otorga a los particulares un papel en la garantía de los fines estatales, sino que "contribuye con la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas en la búsqueda del bien común" (Castillo, 2022).

Para doctrinantes como Correa Gómez y Pinzón Maldonado ciertos aspectos de la estructura del control fiscal y los entes de control, son contrarias a los principios del estado social

de derecho y los intereses colectivos, justifican su posición con base a la regulación para la designación de la principal autoridad de los entes de control fiscal. El contralor general de la república, afirman que debido a la designación política de esta figura, por parte del congreso, cuestiona la legitimidad del sistema de pesos y contrapesos, inclusive, *"se pone en entredicho la existencia de un control e independencia reales"(*Correa, y Pinzón, 2012), de la misma forma, se estaría otorgando una gigantesca influencia a la rama legislativa en las políticas y directrices que definen al control fiscal en Colombia.

La lucha contra la corrupción es uno de los temas más resonados en los espacios académicos que discuten el control, la vigilancia y la responsabilidad fiscal; el debate se caracteriza por un paralelismo entre el efectivo y eficiente desarrollo de los procedimientos para resarcir los daños patrimoniales del estado, y las garantías y derechos encaminados a la defensa de los servidores que se encuentran siendo investigados en busca de una declaratoria de responsabilidad fiscal u absolución, es importante destacar la jurisprudencia constitucional que declaró inexequible la imputación de responsabilidad fiscal a título de culpa leve, para algunos autores "se dejó absolutamente desprotegida la posibilidad de restablecimiento del daño patrimonial" (Ordoñez, 2007) y en consecuencia, el control fiscal "haya pasado de ser un arma poderosa, a ser una herramienta de papel" (Ordoñez, 2007). La corrupción de los funcionarios públicos no proviene de una presunta inoperancia o ineficacia de las contralorías, en su lugar, autores afirman que la razón fundamental es el deficiente control que realizan de forma interna las entidades, es entonces, a través de un fortalecimiento de la vigilancia de las oficinas de control interno, que se puede presentar un avance considerable en la lucha contra la corrupción y la protección de los fines estatales (2019).

La responsabilidad fiscal es un área jurídica enfocada en el resarcimiento de los daños al patrimonio público, generados por servidores estatales o particulares, que se encontraran ejerciendo gestión pública. No se debe equiparar a la responsabilidad disciplinaria o penal, pues, no se busca sancionar a un funcionario por comportamientos que contravienen normas jurídicas, sino que, el énfasis se encuentra en devolver las finanzas estatales al estado anterior de la producción del daño, frente al tema, la Corte Constitucional ha establecido sobre la responsabilidad fiscal "Sus características esenciales son las de ser una modalidad de responsabilidad autónoma e independiente, de carácter administrativo y de contenido patrimonial o resarcitorio"(C-648, 2002), esta independencia también dota a la acción fiscal la posibilidad de coexistir con las acciones penales o disciplinarias al mismo tiempo, sin contrariar los derechos constitucionales de los procesados, al respecto Sánchez Torres ha afirmado que el proceso fiscal:

> *"es compatible con la responsabilidad que deduzcan otras autoridades judiciales o administrativas en relación con el cumplimiento irregular o el incumplimiento de las obligaciones que surjan de los contratos estatales, sin que este ejercicio comporte la determinación de un tipo de responsabilidad diferente de la fiscal, ni implique la vulneración del derecho al debido proceso o el desconocimiento del principio de separación de poderes"* (Sánchez, 2007)

Para que la autoridad competente pueda dar apertura al procedimiento de responsabilidad fiscal, se requiere la presencia de tres requisitos esenciales, los cuales configuran a una persona como fiscalmente responsable, por lo cual, le es atribuible un daño patrimonial al erario, que debe ser reparado; en lo referente a las conductas fiscalmente relevantes desplegadas por las

personas que se encargan de la gestión de los recursos públicos, doctrinantes como Gómez y Pinzón han afirmado que *"el daño puede ser ocasionado tanto por una extralimitación de funciones, efectuándose gastos suntuosos y no necesarios, como por la ejecución de gastos no planeados y en general, por cualquier acción u omisión que concluya en un daño al erario público."* (Gómez, y Pinzón, 2012). Dogmáticamente se ha determinado que para la existencia de responsabilidad fiscal debe presentarse.

I. Una conducta dolosa o culposa atribuible a un gestor público.

II. Un detrimento patrimonial al estado

III. Un nexo de causalidad entre la conducta y el daño.

Frente al daño o detrimento público necesario para que una conducta sea relevante fiscalmente, y por consiguiente, implique una declaratoria de responsabilidad, no es necesario que el autor goce de la calidad de servidor público, ni necesariamente sea el ordenador del gasto de la entidad, en primer lugar, los particulares pueden verse inmiscuidos en un proceso de responsabilidad fiscal, cuando por ejemplo fungen como interventores de un contrato estatal, pese a no ser funcionarios del estado, por su situación fáctica se encuentran manejando dineros del estado, por lo que, caen dentro de la competencia de la responsabilidad fiscal. En sentencia 2013-01024 de 2020 el Consejo de Estado aclaró que, para presentarse la responsabilidad fiscal de personas particulares, es necesario que estos posean un rol en la toma de decisiones a la hora de determinar el uso del patrimonio público a su disposición (2020).

Es entonces la gestión fiscal el calificante necesario para convertir a un servidor o a un particular en un sujeto fiscalmente responsable, por daños ocasionados a los bienes públicos,

sobre el tema se ha mencionado que: *"La gestión fiscal es a la responsabilidad fiscal lo que la cualificación del sujeto activo es a la tipicidad en derecho penal: nadie puede reputarse responsable fiscalmente si no ejerce gestión fiscal."* (Fajardo, 2017).La gestión fiscal es un concepto amplio, que no solo se limita a los superiores jerárquicos que definen el gasto de las entidades, sino que *"Puede considerarse entonces que las actividades que surgen de la gestión fiscal son múltiples e incluso indeterminables, vinculan diferentes procesos y funcionarios de distintos niveles al interior de la administración e incluso, contratistas independientes a la entidad"* (Gil, y Pérez, 2021), es de esta manera que tanto el representante legal de un organismo estatal, que autoriza un contrato que termina en sobrecostos y un detrimento económico a las finanzas de la entidad, como un interventor de un contrato, que no se percata del incumplimiento negocial por parte del contratista, ejercen gestión fiscal, por lo que, los daños que se generen de sus actos y decisiones, pueden ser resarcidos por las autoridades de control fiscal.

El último de los elementos de la responsabilidad fiscal es la relación entre la conducta fiscalmente relevante y el daño patrimonial a un bien del estado, sobre el tema autores han comentado que el nexo de causalidad es: "entendido como la conexión entre la conducta activa u omisiva del gestor fiscal y el acaecimiento del daño en los bienes o intereses públicos. Esta conexión puede ser directa (es decir la responsabilidad fiscal surge por el incumplimiento de una obligación propia) o indirecta en condición de delegatoria, vigilante o nominador de aquel quien de manera directa produce la lesión a los bienes e intereses públicos." (Gil, y Pérez, 2021)

Un aspecto poco discutido de la responsabilidad fiscal es la protección de los bienes distintos al patrimonio económico, véase, los daños al medio ambiente, esta situación contradice los preceptos constitucionales, cada vez, que la norma superior ordena a la contraloría velar por

la integridad del patrimonio natural de la nación, la protección ambiental *"tiene limitaciones operativas a causa de las herramientas con las que dispone en este caso la CGR actualmente, y de vacíos legales que han sido advertidos previamente por la misma CGR."* (Álvarez, 2018). La ineficacia de la vigilancia de los bienes ambientales ha llevado a una situación de desprotección, se debe recordar que el objetivo principal del control y la responsabilidad fiscal es la salvaguarda de los principios constitucionales y fines del estado, por lo que, el paradigma actual se interpone en el ejercicio eficaz, eficiente y constitucional de la responsabilidad fiscal.

Los encargados de llevar a cabo las operaciones y trámites del proceso de responsabilidad fiscal como se mencionó, son la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, dicha competencia se otorga por mandato constitucional, al respecto: *"La Contraloría General de la República se establece como un órgano especializado en la inspección, control y vigilancia del patrimonio público, asegurando su adecuada inversión, uso y optimización por parte de los agentes de la administración pública y de los particulares que ejercen funciones públicas."* (Arboleda, Jiménez, y Ramírez, 2021). De las potestades ejercidas por las contralorías, se debe destacar que desde la iniciativa constitucional de 1991, se abandonó la configuración del control fiscal como previo y perceptivo a uno posterior y preventivo, la mencionada modificación implicó un énfasis en la responsabilidad fiscal como mecanismo para ejercer el control fiscal, pues, las contralorías ya no actuarían como coadministradores, en su lugar, se encargarían de la investigación y resarcimiento de los daños al patrimonio del estado, estableciendo la responsabilidad fiscal como un ámbito de mucha mayor relevancia en el ordenamiento jurídico.

Como último aspecto teórico a destacar se encuentra la interacción entre el régimen de responsabilidad fiscal colombiano y los parámetros internacionales nacidos del ámbito convencional, existe un conflicto entre la responsabilidad fiscal y los derechos políticos consagrados en La Declaración Interamericana de Derechos Humanos, para tal efecto, es importante traer a colación la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Petro Urrego vs Colombia, en la que encontró que la declaratoria de responsabilidad fiscal, bajo ciertas condiciones, implica una limitación tácita a los derechos políticos, de tal manera que afirma lo siguiente:

> Aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro, pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único y de la prohibición a los funcionarios competentes de dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020)

Aunque en el ámbito disciplinario se haya promulgado la ley 1952 de 2019 con el fin de armonizar el ordenamiento colombiano con la jurisprudencia internacional, a efectos de la responsabilidad fiscal, no existe avance legislativo alguno para abordar el tema de la afectación de derechos políticos que implica la declaratoria de responsabilidad fiscal, en consecuencia, *“sigue pendiente la obligación del Estado colombiano de adecuar su ordenamiento interno en cuanto los efectos de los fallos responsabilidad fiscal, al menos en lo que corresponde a la*

inhabilidad que en virtud de este se deriva para el ejercicio de cargos públicos." (Martínez, y Romero, 2021)

6. Desarrollo De La Practica Jurídico Social:

6.1 Metodología:

En este acápite se presentarán las distintas etapas en las cuales se va a desarrollar la práctica socio-jurídica en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, dependencia subcontraloría, durante 16 semanas, contadas a partir de la primera semana de Julio, cuya revisión corresponderá al director del trabajo de grado, el profesor Diego Hernando Hernández y la tutora de la entidad, la subcontralora Leidy Yoanna Serpa Lázaro.

6.1.1 Primera Etapa: Estudio Sobre Las Normas Del Procedimiento De Responsabilidad Fiscal En Colombia Para Su Sistematización, Esquematización Y Actualización.

En el transcurso de las cuatro primeras semanas de la práctica socio-jurídica se indagará sobre las normas que regulan el proceso de responsabilidad fiscal, luego se proyectará un primer informe que contendrá la sistematización, esquematización y actualización de las leyes 610 de 2000 y la ley 1474 de 2011.

6.1.2 Segunda Etapa: Conocimiento, Diagnóstico Y Organización De Los Procesos De Responsabilidad Fiscal De La Contraloría Municipal De Bucaramanga.

Durante el desarrollo de esta etapa se tendrá un acercamiento respecto a los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, con el fin de

organizar dichos procesos en torno a su caducidad, prescripción y el momento procesal en el que se encuentren; como resultado se aportará una herramienta digital que simplificará el cálculo del término de la extinción de la acción y la decisión de responsabilidad fiscal.

6.1.3 Tercera Etapa: Investigación Y Compilación De Los Aspectos Más Relevantes En Materia Jurisprudencial, En Aras De Una Interpretación Jurídica Integral Respecto Al Proceso De Responsabilidad Fiscal.

En el tercer mes de la práctica, se contribuirá respecto a los aspectos más relevantes en materia jurisprudencial teniendo en cuenta las fases del procedimiento de responsabilidad fiscal:

1. Indagación Preliminar

2. Notificaciones

3. Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal

4. Etapa Probatoria

5. Terminación del proceso

5.1 Declaratoria de Responsabilidad Fiscal

5.2 Elementos de la responsabilidad fiscal.

6. Jurisprudencia sobre características del proceso de responsabilidad

6.1.4 Puesta En Práctica De Los Conocimientos Adquiridos Sobre El Proceso De Responsabilidad Fiscal En La Contraloría Municipal De Bucaramanga.

En la etapa final de la práctica socio-jurídica se materializará los conceptos normativos y jurisprudenciales adquiridos en las etapas anteriores.

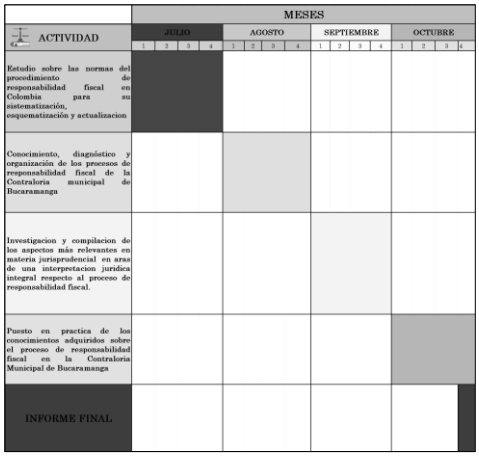
6.1.5 Informe Final: Presentación Del Manual Jurídico Sobre El Procedimiento De Responsabilidad Fiscal.

A lo largo de esta etapa se compilarán todos los informes aportados al director del trabajo de grado y la tutora de la práctica socio-jurídica. Como resultado de lo anterior se presentará el manual jurídico sobre el proceso de responsabilidad fiscal que contendrá las disposiciones legales actualizadas, sistematizadas y esquematizadas, además de las prerrogativas jurisprudenciales.

6.2 Cronograma:

Figura 3

Cronograma de la practica socio-jurídica



7. Primer Informe: Estudio Sobre Las Normas Del Procedimiento De Responsabilidad Fiscal En Colombia Para Su Sistematización, Esquematización Y Actualización.

En esta primera etapa de la práctica socio-jurídica se indagó sobre las normas que en la actualidad regulan el proceso de responsabilidad fiscal, dichas disposiciones normativas se organizaron en seis capítulos, el primero relacionado con los aspectos generales del proceso de responsabilidad fiscal, el segundo relacionado específicamente con el proceso de responsabilidad fiscal, el tercero en relación al proceso ordinario, el cuarto en relación con el proceso verbal, el quinto con las características comunes de los procesos de responsabilidad fiscal y el sexto en relación con la proyección de un normograma.

Como resultado de esta primera etapa se organizaron, sistematizaron, actualizaron y esquematizaron las disposiciones legales del proceso de responsabilidad fiscal, a su vez se elaboró un normograma que constituye la primera pestaña de la herramienta ofimática sobre los procesos de responsabilidad fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Se debe hacer hincapié en que este primer informe está relacionado con el cumplimiento del primer objetivo de la propuesta del trabajo de grado, que hace alusión a la sistematización de las normas referentes al procedimiento de responsabilidad fiscal y a una parte del objetivo dos respecto de la organización de las disposiciones de la legislación colombiana que se proyectaran de forma clara e integral en el manual jurídico sobre el proceso de responsabilidad fiscal.

7.1 Aspectos Constitucionales del Proceso de Responsabilidad Fiscal

7.1.1 Fundamento Constitucional de la Responsabilidad Fiscal:

La constitución política es la fuente jurídica de mayor jerarquía que regula la responsabilidad fiscal, el interés de la carta política en velar por las pautas de la vigilancia y responsabilidad fiscal, se justifica en el presupuesto de que es imposible materializar los fines constitucionales del estado social de derecho, sin la presencia de un patrimonio económico, por ende, se entiende que atacar dicho patrimonio, véase, generar su disminución o perdida, genera una afectación directa a los principios constitucionales, de tal manera, que el constituyente vio necesario establecer un mecanismo para que el propio estado se encarga de la protección de su patrimonio, y de igual manera, otorgar los medios para reducir los daños, en caso de presentarse.

7.1.2 Noción de gestión fiscal:

La gestión fiscal debe entenderse como el principal factor a la hora de determinar que sujetos pueden ser hallados fiscalmente responsables, este presupuesto busca determinar el grado de cercanía que tiene un sujeto con los bienes del estado y, por ende, las posibilidades que tiene para generar un daño patrimonial con sus acciones. La definición de gestión fiscal comprende una multiplicidad de actividades relacionadas con la administración de los bienes públicos, tales como la adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión, disposición, recaudación, manejo e inversión de estos.[1]

7.1.3 Noción de responsabilidad fiscal:

La responsabilidad fiscal es una especie dentro del control fiscal, existe como la actuación sucesoria, pues, es siempre precedida por la segunda rama del control fiscal, la vigilancia fiscal, sea proveniente de la contraloría, de una entidad o la ciudadanía, una vez se han

[1] Según el artículo 3 de la ley 610 del 2000.

presentado los suficientes indicios para creer en la posibilidad de un daño patrimonial al estado, la responsabilidad fiscal se presenta como el medio por el cual se investiga y determina si una persona es efectivamente fiscalmente responsable, y por tanto, deberá resarcir los daños generados.

***7.1.4 Características de la responsabilidad fiscal**:*

La responsabilidad fiscal es en su esencia, un procedimiento resarcitorio[2], no busca establecer si un sujeto incurro en una conducta tipificada en la ley, tal como hace el derecho disciplinario o el derecho penal, en su lugar, su función y razón de ser es la investigación y determinación de la existencia de un daño fiscal y su responsable, encaminada al posterior cobro coactivo, en busca de devolver aquellos dineros públicos que han sido indebidamente separados del patrimonio estatal, todo en fe, de proteger los intereses del estado social de derecho y materializar sus derechos y garantías.

El proceso de responsabilidad fiscal es un proceso administrativo[3], por ende, su competencia recae en un órgano de la administración pública, cuyas decisiones tienen carácter de actos administrativos, no judiciales, y por tanto, se atienen a todas las consecuencias y características de los primeros, tales como el control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La acción fiscal es autónoma e independiente[4], existe de forma paralela a la acción disciplinaria y penal, pues como se mencionó, su naturaleza es meramente resarcitoria, sin

---

[2] La ley 610 del 2000 establece el resarcimiento como el objeto de la responsabilidad fiscal

[3] Ibidem

[4] Artículo 3 Parágrafo 1 Ley 610 del 2000

embargo, con lo anterior en cuenta, cuando otro mecanismo jurídico haya resarcido el daño con anterioridad a la génesis de la acción fiscal, tal como es el caso de la acción de repetición, y a través de esta el funcionario que ocasionó el daño sea obligado por el juez contencioso al pago del daño causado, o en ocasiones donde el gestor fiscal implicado decida por su propia voluntad retribuir la totalidad del daño ocasionado, la acción fiscal cesara su existencia y el ente de control fiscal no podrá dar inicio de ninguna manera al procedimiento de responsabilidad fiscal.

7.1.5 Elementos de la responsabilidad fiscal

Para la configuración de la responsabilidad fiscal deben presentarse tres elementos fundamentales: una conducta atribuible a un gestor fiscal, un daño al patrimonio estatal y un nexo de causalidad entre estos dos, se requiere la valoración de los tres elementos para poder emitir un fallo con responsabilidad fiscal y por ende resarcir el daño ocasionado.[5]

La conducta imputable puede cometerse de forma culposa o dolosa, lo relevante es que el sujeto que le haya dado origen ya sea por acción u omisión, se encuentre bajo la calidad de gestor fiscal, pudiendo ser un servidor público o un particular ejerciendo funciones estatales.[6]

Asimismo, el daño patrimonial corresponde a aquella afectación sobre los bienes en cabeza del estado, sus denominaciones son varias ya que el concepto de patrimonio estatal comprende un gran número de elementos, todos de distintas características, tales como lo son el presupuesto de una entidad pública o los bienes parafiscales.

Por último, la conexidad entre conducta y daño representa una relación de determinación, por la cual, la primera es la razón de ocurrir de la segunda.

---

[5] Articulo 5 ibidem

[6] Articulo 6 ibidem

7.1.6 Eximentes de responsabilidad fiscal

Pudiéndose interpretar como un cuarto elemento de la responsabilidad fiscal, los eximentes de responsabilidad fiscal son supuestos facticos desarrollados por el legislador o constituyente, que establecen escenarios por los cuales, aunque se encuentren presentes los demás elementos configurativos de la responsabilidad fiscal, la declaratoria de esta no es procedente, pues el propio ordenamiento ampara la realización de estos comportamientos que a primera vista son antijurídicos, en aquellas situaciones donde existe una justificación previamente establecida. Son eximentes de responsabilidad fiscal, según Lee (2014):

- ✓ La fuerza Mayor
- ✓ El hecho de un tercero
- ✓ El hecho de una victima

7.2 Aspectos Generales De La Legislación Del Proceso De Responsabilidad Fiscal

7.2.1 Definición, características y naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal:

El principal instrumento con el que cuenta el Estado para determinar la responsabilidad fiscal es el proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 1 de la ley 610 de 2000, lo entiende compuesto por una pluralidad de actuaciones administrativas encaminadas a determinar la existencia de responsabilidad fiscal de un servidor público o particular que cumpla con las cualidades de gestor público, sea por una conducta de acción u omisión; de tal forma, que se requiere una imputación subjetiva al investigado a título de dolo o culpa.

La Corte Constitucional en Sentencia C-512 de 2013 caracterizó el proceso de responsabilidad de la siguiente manera:

(i) "Es un proceso administrativo cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales).

(ii) La responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento.

(iii) La declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial. En este proceso se deben observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal". (Corte Constitucional, Sala Plena, C-512, 2013).

7.2.2 Principios del proceso de responsabilidad fiscal:

Los entes de control al adelantar el ejercicio de la acción fiscal siempre deberán ser vigilantes del cumplimiento de los artículos 29 y 209 constitucionales y los postulados del CPACA; de acuerdo con lo anterior los principios que deben guiar el ejercicio de la acción fiscal son: la economía, la igualdad, la buena fe, la celeridad, la eficacia, la imparcialidad, la publicidad, la equidad, la moralidad, la publicidad, la coordinación y la valoración de costos ambientales.

7.2.3 El debido proceso en el proceso de responsabilidad fiscal:

El debido proceso, además de ser un límite al ejercicio del poder público, representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitarlos o

cercenarlos de manera arbitraria o deliberada. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso como un conjunto de lineamientos, parámetros o exigencias consagradas por una Ley, de aplicación obligatoria en cualquier actuación del Estado, bien sea judicial o administrativa.

Como se indicó anteriormente la ley 610 de 2000 estableció en su art 2 que en el desarrollo del proceso de responsabilidad debe garantizarse el debido proceso, por ello en el ejercicio de la acción fiscal de acuerdo con la sentencia C-083 de 2015 deberán aplicarse las siguientes garantías:

A. "El derecho a que el presunto responsable sea investigado conforme a leyes prexistentes, a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho y a que se aplique el principio de favorabilidad.

B. El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso ante los funcionarios de control fiscal, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

C. El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para conocer del proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

D. El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a

la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

E. El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

F. El derecho a la independencia e imparcialidad del funcionario de control fiscal, quien siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas." (Corte Constitucional, Sala Plena, C-083, 2015)

7.2.4 Reserva procesal:

Las actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar son reservadas de acuerdo con el artículo 20 de la ley 610 de 2000, en razón a que la publicidad, puede afectar su desarrollo y anticipar sin justa causa imputaciones personales. Respecto a las diligencias adelantadas desde el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal se extiende la reserva hasta que se practiquen efectivamente las pruebas y expire el termino general fijado por la ley para su práctica.

Por otro lado, se debe hacer hincapié que bajo la reserva procesal la información de la actuación no podrá ser suministrada a ningún tercero y no se podrán imprimir copias, con la única excepción que alguna autoridad judicial o administrativa requiera tal información para el ejercicio de sus funciones; en caso de que algún funcionario ignore la prohibición antes mencionada, será sancionado con multa de 5 a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes dentro de proceso disciplinario.

Finalmente, en aras de garantizar el derecho a la defensa, la reserva no está destinada a los sujetos procesales, quienes tendrán el derecho de solicitar copias y obtener información siempre y cuando guarden reserva de las actuaciones adelantadas por los funcionarios de control fiscal, para ello no debe adelantarse una diligencia especial.

7.3 Proceso Ordinario De Responsabilidad Fiscal

7.3.1 Formas de iniciar el proceso de responsabilidad fiscal[7]

- **Oficio**:

El inicio del proceso de responsabilidad fiscal de forma oficiosa se caracteriza por la voluntad propia e independiente del ente de control fiscal, para llevar a cabo los tramites investigativos, sin que media de por medio la acción de algún ente o persona distinto.

La oficiosidad está vinculada con la naturaleza publica de la acción fiscal, pues, el daño fiscal y su resarcimiento se caracteriza por ser un interés general del estado y la población, por ende, de su efectividad se desprende los valores y objetivos de la Constitución Política y el estado social de derecho.

- **Consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal:**

Esta modalidad se suele presentar tras los ejercicios de auditoría a las entidades vigiladas, desarrollados en el normal ejercicio de las funciones de los entes de control fiscal, es así, que la actuación procesal da inicio siempre que se encuentren hallazgos fiscales lo suficientemente relevantes.

- **Solicitud:**

[7] Articulo 8 Ley 610 del 2000

En contraposición, la modalidad de Solicitud es aquella donde una entidad vigilada, se comunica de forma voluntaria y autónoma con el ente de control fiscal, indicando el posible daño fiscal.

Se entiende como entidades vigiladas todas aquellas que administran bienes públicos, por ende, entidades de distintas naturalezas, privada, pública o mixta, son competentes para solicitar el ejercicio de la acción fiscal por parte de las contralorías.

- **Queja o denuncia**:

Todo ciudadano o persona está facultado para informar a los entes de control, de las irregularidades que estos perciban frente al manejo que los servidores públicos o particulares que ejerzan gestión fiscal hacen sobre el patrimonio estatal a su disposición.

Es así, que mecanismos de participación ciudadana también informan a los entes de control a través de este método, específicamente, la ley da especial relevancia a las quejas o denuncias de las veedurías ciudadanas, pues, a través de estas se materializan los principios de participación democrática expuestos en la constitución política, acercando el control fiscal al ciudadano común.

Asimismo, la queja o denuncia debe de contener ciertos elementos mínimos para posibilitar a las contralorías dar inicio a los procedimientos investigativos, resarcitorios y sancionatorios; toda queja o denuncia debe de contener:

- ✓ Identificación de los presuntos responsables fiscales - *¿Quiénes han manejado indebidamente los recursos públicos?*
- ✓ Un relato de los hechos fiscalmente relevantes - *¿Cómo ocurrieron los hechos presuntamente irregulares?*
- ✓ Una determinación temporal de la ocurrencia de los hechos - *¿Cuándo ocurrieron los hechos?*

- ✓ Determinación de la entidad y zona geográfica de la comisión de los hechos - *¿En dónde se cometieron los hechos?*

El procedimiento ordinario está compuesto por una etapa previa y contingente denominada indagación preliminar y por cinco momentos preclusivos, el primero relacionado con el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el segundo momento es cuando se profiere el auto de imputación de responsabilidad fiscal, el cuarto momento referente a la solicitud, decreto y practica de pruebas y el quinto momento relacionado con el fallo con o sin responsabilidad fiscal, los recursos y el grado de consulta en caso de ser procedente.

7.3.2 Indagación preliminar:

De acuerdo con Amaya (2002) la indagación preliminar es una etapa previa y contingente del proceso de responsabilidad fiscal, pues su trámite no es de carácter obligatorio para determinar el proceso y su desarrollo está supeditado al cumplimiento de los requisitos del artículo 39 de la ley 610 de 2000 los cuales son.

- ✓ Inexistencia de certeza sobre la ocurrencia del hecho.
- ✓ Inexistencia de certeza sobre la acusación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento.
- ✓ Inexistencia de certeza sobre la entidad afectada y de los presuntos responsables.[8]

[8] Según la sentencia C-189 de 1998 el término de “presunto responsable” también establecido en la ley 42 de 1993, debe ser interpretado de acuerdo con el principio de presunción de inocencia.

Con lo anterior y teniendo en cuenta a (Amaya, 2002) se puede establecer que el fin de la etapa de indagación preliminar es:

> "verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él".

En relación con el trámite de indagación preliminar, este inicia con el auto de apertura de indagación preliminar y finaliza con el auto de archivo, en caso de inexistencia de los supuestos anteriores, o con auto de apertura de proceso de responsabilidad fiscal en caso de determinación de estos.

Para el trámite respecto a la decisión de apertura del proceso de responsabilidad fiscal por determinación de presuntos responsables, se debe tener en cuenta que el grado de conocimiento que se requiere para su valoración es la base mínima de indicios serios y no el grado de certeza, ya que este último es necesario a la hora de fallar la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, esta fase procesal no interrumpe el término de la caducidad de la acción fiscal y según el artículo 271 de la Constitución Política los resultados que se obtiene en esta etapa tienen valor probatorio para la Fiscalía y el juez competente.

Finalmente, cabe resaltar entorno a la exposición libre y espontanea que el procesado desde el comienzo tendrá derecho de solicitarla y de designar a un abogado para que lo acompañe, asista y represente dentro el desarrollo de la actuación, sin embargo, la autoridad

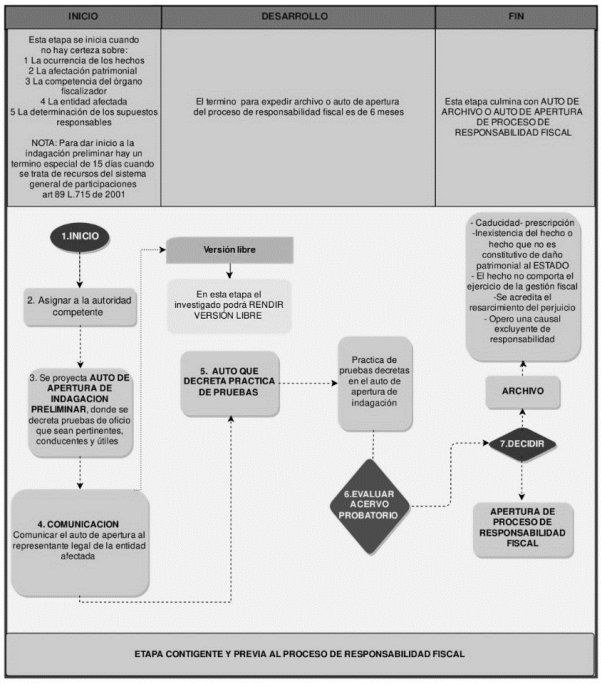
podrá continuar con el trámite de exposición libre y espontanea, aunque el supuesto responsable fiscal no haya designado apoderado alguno

La duración de esta etapa es de 6 meses y en tratándose de daño fiscal de recursos del sistema general de participaciones existe un plazo especial de 15 días para iniciar el trámite de indagación preliminar, es decir para expedir el auto de apertura de indagación preliminar, ello de acuerdo con el artículo 89 de la Ley 715 de 2001 que establece:

> "Las Secretarías de Planeación Departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes" (Ley 715,2001)

Figura 4

Esquema indagación preliminar



7.3.3 Apertura del proceso de responsabilidad fiscal:

De acuerdo con el artículo 8 de la ley 610 de 2000 el procedimiento ordinario puede iniciarse de las siguientes formas:

- De forma oficiosa
- Tras el ejercicio del control fiscal de las contralorías
- Cuando lo soliciten entidades vigiladas
- Por denuncias o quejas presentadas por particulares u organizaciones
- Por quejas o denuncias presentadas por las veedurías ciudadanas

Cuando en cualquiera de las formas mencionadas con antelación la autoridad de control fiscal establezca la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores de este, según el art 40 de la misma ley procederá a dictar el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, este auto inicia formalmente el proceso y por ello interrumpe el termino de caducidad de la acción fiscal.

Es importante señalar que el auto de apertura de responsabilidad fiscal debe ser notificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, contra el mismo no proceden recurso y debe proferirse aun cuando en la práctica de cualquier sistema de control en principio se hubieren obtenido resultados satisfactorios, pero con posterioridad se hubiere demostrado que la gestión fiscal era fraudulenta o irregular.

El auto de apertura debe contener los siguientes requisitos formales según el art 41 de la ley 610 de 2000:

- “Competencia del funcionario de conocimiento.

- Fundamentos de hecho
- Fundamentos de derecho
- Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.
- Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.
- Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.
- Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.
- Solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que ésta informe sobre el salario devengado para la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarla del inicio de las diligencias fiscales.
- Orden de notificación a los presuntos responsables.” (Ley 610, 2000)

7.3.4 Tramite subsiguiente al auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal:

El presunto responsable como sujeto procesal tiene derecho a ser oído por parte de la autoridad de control fiscal, a través de la expresión libre y voluntaria, en cualquier etapa del proceso ordinario hasta antes del auto de imputación de responsabilidad fiscal. Sin el cumplimiento de esta diligencia no se podrá dictar auto de imputación y para su desarrollo el presunto responsable podrá designar apoderado de oficio, el no nombramiento del mismo constituye causal de nulidad procesal.

Ahora bien, si el implicado no puede ser localizado o no comparece a la diligencia de exposición libre y espontanea, se debe nombrar oficiosamente a un apoderado, quien deberá

continuar el proceso, para ello la Contraloría tiene la facultad de nombrar estudiantes de consultorio jurídico de las facultades de derecho o abogados de las listas de auxiliares de justicia.

Cabe señalar que respecto a la obligatoriedad de contar con defensa técnica después de proferido el auto de apertura de investigación, la Corte se pronunció sobre este asunto en la sentencia T-549 de 2010 indicando que la defensa técnica y su nombramiento de oficio solo constituye un deber para la administración, cuando el investigado no se localiza o no comparece a las diligencias, contrario sensu cuando el imputado conoce del proceso que se adelanta en su contra no es una obligación contar con defensa técnica ni es deber de la administración nombrarla de oficio. En palabras de la Corte una interpretación distinta a la que se acaba de señalar:

> "Significaría que una persona imputada en un proceso de responsabilidad fiscal puede estar al tanto del proceso e incluso participar en él, ejerciendo el derecho de defensa y contradicción a nombre propio, y al dictarse el fallo definitivo todo sería nulo porque no nombró un abogado de oficio. Esta situación no tendría sustento constitucional alguno, pues la esencia del debido proceso es la garantía de ejercer los derechos de defensa y contradicción, lo que se logra no solamente mediante apoderados judiciales.
>
> La obligación de ostentar defensa técnica después del auto de imputación de cargos está dirigida de manera directa al imputado, por lo cual se convierte en su deber, cuyo incumplimiento genera consecuencias con las que no puede cargar la administración. Y, dicha obligación está dirigirá sólo de manera indirecta, a la administración en casos en que el imputado no conozca los pormenores de proceso (…)" (Corte Constitucional, Sala de revisión, T-549, 2010).

De acuerdo con Amaya (2002) el imputado no solo cuenta con la exposición de versión libre y espontanea en el ejercicio del derecho de defensa, también podrá solicitar y presentar pruebas conducentes, pertinentes y útiles, interponer recursos cuando la ley lo permita y alegar nulidades en caso de presentarse irregularidades en el desarrollo de la acción fiscal.

Las diligencias mencionadas con anterioridad según el art 45 tienen un término de duración de 3 meses prorrogables por 2 meses[9], luego de este tiempo las contralorías deben dictar auto de imputación de responsabilidad o de archivo.

El auto de archivo procede según el artículo 47 “cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la procedencia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado su caducidad o prescripción.” (Ley 610, 2000)

7.3.5 Sobre el auto de imputación de responsabilidad fiscal su traslado, decreto y practica de pruebas:

De acuerdo con la práctica probatoria realizada en la etapa descrita anteriormente, la Contraloría requiere del suficiente acervo probatorio para tanto demostrar la existencia de un daño real al patrimonio público y comprometer la responsabilidad de los presuntos responsables; para lo anterior, la autoridad cuenta con lo instrumentos como las pruebas testimoniales, los indicios, los documentos, la peritación y cualquier método probatorio autorizado por el

[9] La prórroga debe ordenarse a través de auto debidamente motivado (Art 45 L.610/2000).

legislador, todo en fe, de poder expedir legalmente el auto por el cual se dé la imputación de responsabilidad fiscal.

El auto de imputación deberá contener los siguientes requisitos de acuerdo con el inciso 2 del artículo 48 de la ley 610 de 2000:

- "La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.
- La indicación y valoración de las pruebas practicadas.
- La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado." (Ley 610, 2000)

Una vez expedido el auto de imputación de responsabilidad fiscal se deberá seguir el procedimiento establecido por el CPACA para la notificación personal, la notificación ira dirigida al presunto responsable fiscal, a su representante o a la compañía de seguros de ser procedente, tal como se explicó con anterioridad. En situaciones donde la notificación personal no sea posible, se deberá notificar a través de aviso conforme al artículo 69 del CPACA inciso segundo, en caso de que, para este punto, el presunto responsable fiscal no cuente con apoderado, se le designara uno de oficio para darle continuación al trámite.

Una vez se haya realizado correctamente la notificación del auto de imputación, los sujetos procesales, a partir del día siguiente, contaran con diez días en los que podrá formar y remitir sus argumentos de defensa y para solicitar u aportar pruebas. Vencido el terminó de

traslado de 10 días[10], la autoridad competente según el artículo 108 de la ley 1474 de 2011[11], tendrá un mes para proferir auto que ordene: a) decretar las pruebas solicitadas, b) decretar pruebas de oficio y c) ordenar la práctica de las pruebas. El termino para la práctica probatoria en lo que refiere al proceso ordinario no podrá ser mayor a dos años.[12]

El auto que decreta o deniega pruebas deberá ser notificado por estado al día siguiente de su promulgación y contra este procederán los recursos de apelación y reposición en caso de rechazo de la solicitud probatoria, la apelación se concederá con efecto diferido y el termino para interponer los recursos será 5 días después de notificado en la forma dispuesta en el CPACA.

7.3.6 Fallo que decide sobre el proceso de responsabilidad fiscal:

Posterior al traslado del artículo 50 de la ley 610 de 2000 y practicadas las pruebas decretadas, la autoridad competente conforme al artículo 52 de la misma ley valorará el acervo probatorio y proferirá decisión de fondo, es decir fallo sin o son responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días.

Se proferirá fallo sin responsabilidad fiscal, cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal. Por el contrario, se proferirá fallo con responsabilidad al investigado cuando en el proceso obre prueba que conduzca **a la certeza** de la

[10] Artículo 76 Ley 1437 de 2011

[11] Modificó el artículo 51 de la Ley 610 de 2000

[12] Artículo 107 de la ley 1474 de 2011

existencia del daño al patrimonio público, su cuantificación, la individualización de la conducta culposa u dolosa del gestor fiscal y finalmente la relación de causalidad entre el comportamiento del gestor fiscal y el daño ocasionado, como consecuencia de lo anterior, es que se establece la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable fiscalmente.

La providencia que decide el proceso de responsabilidad fiscal se notifica por remisión del art 55 de la ley 610 de 2000 al CPACA[13] de manera personal y de forma subsidiaria por aviso, contra esta proceden los recursos de reposición y apelación que deberán estar debidamente sustentados por quienes tengan un interés jurídico en el término de 5 días contados a partir de la notificación del fallo. Si el proceso ordinario es de única instancia contra la providencia que decide sobre el proceso de responsabilidad fiscal únicamente procederá recurso de reposición y si es de primera instancia procederá tanto apelación como reposición.

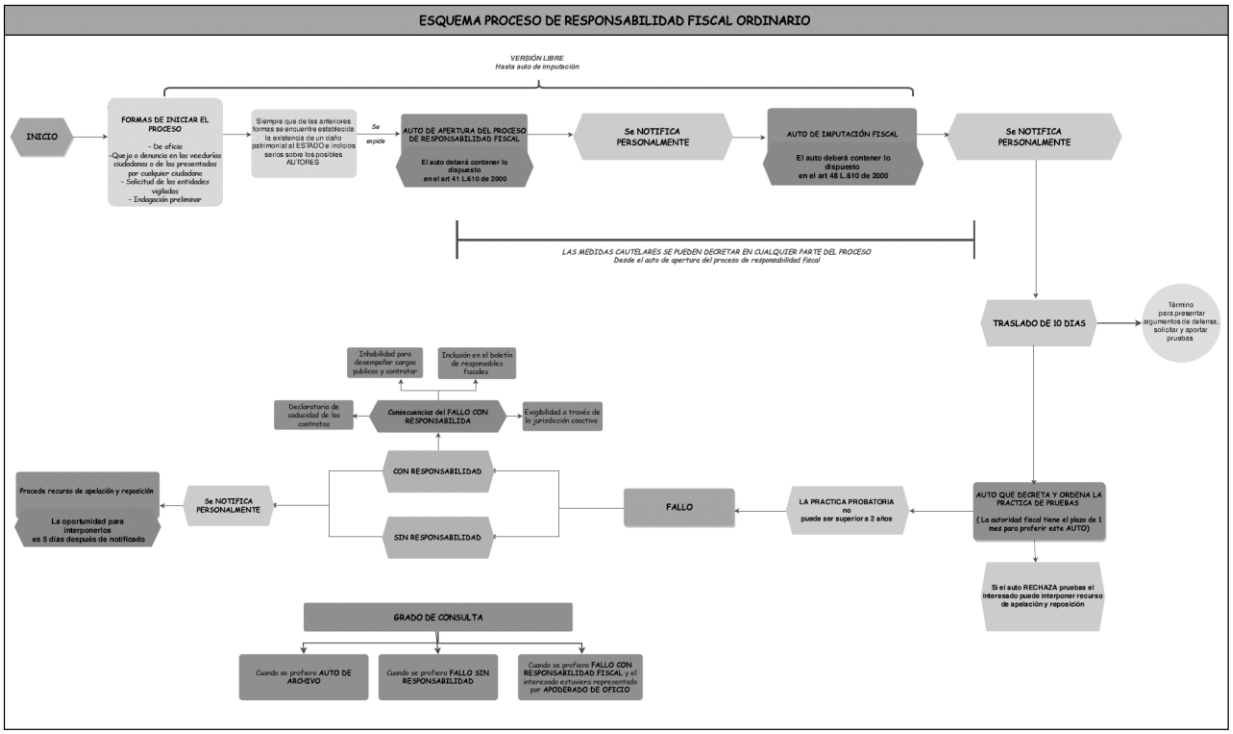
Finalmente, el art 56 (ibidem) indica que la providencia de responsabilidad fiscal quedara ejecutoriada en los siguientes casos:

- “Cuando contra ellas no proceda ningún recurso.
- Cinco (5) días hábiles después de la última notificación
- Cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos.” (Ley 610, 2000).

Figura 5

[13] Art 67 Ley 1437 de 2011

Esquema Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario



7.3.7 Grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal:

El Consejo de Estado en sentencia del 22 de octubre de 2015 definió el grado de consulta como el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una decisión que consista en el archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal en el que el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio, según sea el caso, la modifique, confirme o revoque.

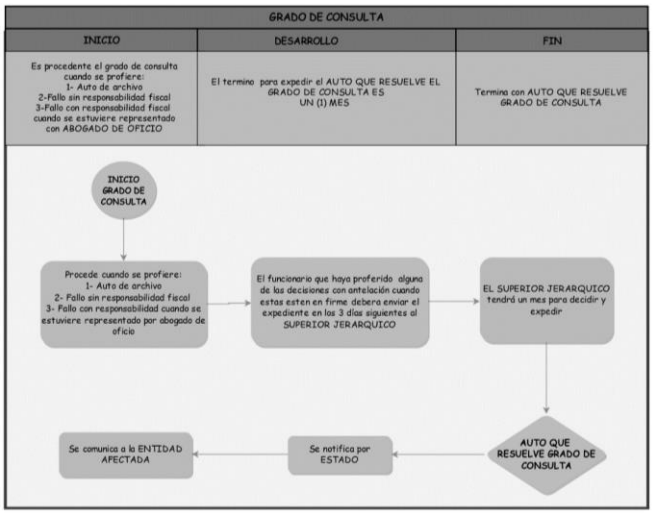
De acuerdo con el artículo 18 de la ley 610 de 2000, respecto al grado de consulta el funcionario que haya proferido la decisión en firme deberá enviar el expediente dentro de los tres

(3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador. El superior funcional o jerárquico tendrá un mes desde que recibe el expediente para pronunciarse, en caso de guardar silencio respecto al grado de consulta, quedará en firme el fallo o auto materia de consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

Tal como lo indica Amaya (2002) el grado de consulta impide la ejecutoria del fallo, pues sus efectos se condicionan a la decisión que tome el superior funcional o jerárquico, así mientras se resuelve o pasa el mes para pronunciarse la consulta los efectos de la providencia se suspenden.

Figura 6

Esquema De Procedimiento De Grado De Consulta



7.3.8 Segunda instancia:

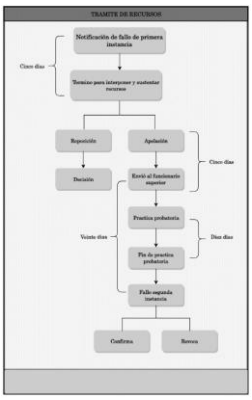
El fallo del proceso de responsabilidad fiscal podrá ser conocido por el superior jerárquico de quien profirió la decisión en primera instancia vía recurso de apelación, cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura de imputación de responsabilidad supere la menor cuantía para contratación de entidad afectada con los hechos[14].

Una vez el funcionario en segunda instancia reciba el proceso tendrá el termino de 20 días siguientes para decidir además podrá decretar de oficio la práctica de las pruebas que considere necesarias para decidir la apelación, por un término máximo de diez 10 días hábiles, pudiendo comisionar para su práctica[15].

Si el fallo es confirmatorio respecto de la responsabilidad fiscal, deberá remitirse a cobro coactivo para seguir adelante con la ejecución.

Figura 7

Flujograma Tramite De Recursos



[14] Artículo 110 Ley 1474 de 2011

[15] Artículo 57 ley 610 del 2000

Nota: Flujograma en base a los articulo 56 y 57 de la ley 610 del 2000

7.4 Procedimiento Verbal

7.4.1 Naturaleza y requisitos:

El procedimiento verbal de responsabilidad fiscal es un régimen procesal alternativo y excluyente al procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, se diferencia en el entendido de que las diligencias procesales pasan de una esfera escrita al ámbito verbal, pues, el procedimiento verbal se encuentra compuesto por 2 audiencias, las cuales, tienen la responsabilidad de agotar todas las fases distribuidas por el rito ordinario, de una forma condensada, esto sí, sin dejar de un lado las máximas constitucionales que amparan a los sujetos procesales propios de la actuación.

La primera gran diferencia de la diligencia verbal trata de la ausencia de la fase de indagación preliminar, esto debido a que, los presupuestos necesarios para adelantar a través de la vía verbal se contradicen directamente con los objetivos de la fase preliminar, en tal sentido, se puede afirmar que la determinación de cual tipo de proceso se adelantará corresponde al funcionario competente, quien a través de un auto motivado deberá argumentar las razones por las cuales llegó a su decisión. El requisito para iniciar el procedimiento verbal consiste en que exista un acervo probatorio suficiente, ya sea la denuncia fiscal o los mecanismos de vigilancia de los entes de control fiscal, para motivar la decisión de apertura de procedimiento de responsabilidad fiscal y el auto de imputación de responsabilidad fiscal[16].

7.4.2 Desarrollo:

[16] Artículo 97 Ley 1474 de 2011

Entre tanto, en el mismo auto que encaminada la actuación por el trámite verbal, se deberá argumentar, a través de la valoración del material probatorio, la existencia del daño patrimonial al estado y el compromiso de responsabilidad por parte del gestor fiscal[17], de manera similar, en la decisión la autoridad deberá determinar inmediatamente la fecha, hora y lugar para la celebración de la primera de las audiencias, la audiencia de descargos, dicho acto deberá ser notificado personalmente al procesado[18].

A la audiencia de descargos podrá ser presidida por el funcionario competente o podrá ser delegada al funcionario de sustanciación, a la diligencia se citará al procesado y su apoderado, una vez se haya reconocido la personería jurídica del segundo, el trámite podrá ser adelantado sin la presencia del sujeto presuntamente responsable fiscalmente o quien se encuentre vinculado como garante, además, de no presentarse una parte que haya realizado una solicitud pendiente de decisión, tal como una reposición, de su inasistencia se entenderá el desistimiento de la petición.

Una vez en la fecha programada para la audiencia de descargos, esta comenzará con la declaratoria de apertura por parte del funcionario competente, en caso de que el imputado no se encuentre presente y no haya designado un apoderado, la autoridad estará en la obligación de nombrar un defensor de oficio antes de continuar con la actuación, en fe, de proteger el derecho de defensa, en contraposición, de no asistir el vinculado como garante, la diligencia procederá con normalidad, y este deberá de atenerse a las consecuencias propias de la decisión; lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que otorga el legislador, para justificar debidamente las

[17] Artículo 23 Ley 610 del 2000

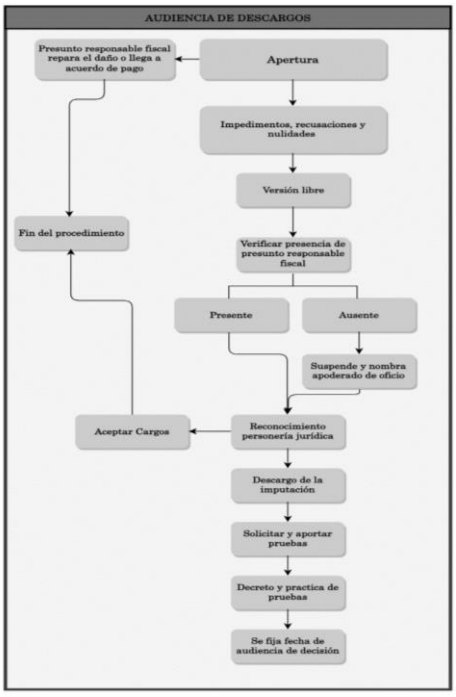
[18] Artículo 99 Ley 1474 del 2011

inasistencias, situación la cual, autoriza al funcionario que adelanta el proceso a declarar suspensiones o aplazamientos.

La diligencia de descargos es la oportunidad procesal idónea para solicitar y aportar las pruebas, de omitir las partes para realizar dichas solicitudes, no habrá espacios para incorporar otras pruebas al acervo probatorio del proceso, y si la autoridad niega alguna prueba, procederá el recurso de reposición. La solicitud, negación y tanto la presentación como respuesta de recursos, se deberán adelantar y resolver en la propia audiencia. Cuando sea imposible realizar la práctica de una prueba en la misma audiencia, se suspenderá esta y se fijara una nueva fecha para su continuación, la cual no podrá ser superior a un año[19].

Figura 8

Esquema de Audiencia De Descargos



[19] Ibidem

Son actuaciones propias y necesarias de la audiencia de descargos las siguientes[20]:

Tabla 1

Tabla Audiencia De Descargos

ACTUACIONES AUDIENCIA DE DESACRGOS
℘ Ejercer el derecho de defensa.
℘ Presentar descargos a la imputación.
℘ Rendir versión libre.
℘ Aceptar los cargos y proponer el resarcimiento del daño o la celebración de un acuerdo de pago.
℘ Notificar medidas cautelares.
℘ Interponer recurso de reposición.
℘ Aportar y solicitar pruebas.
℘ Decretar o denegar la práctica de pruebas.
℘ Declarar, aceptar o denegar impedimentos.
℘ Formular recusaciones.

[20] Ibidem

- Interponer y resolver nulidades.
- Vincular nuevo presunto responsable.
- Decidir acumulación de actuaciones.
- Decidir cualquier otra actuación conducente y pertinente.

7.4.3 Terminación del proceso:

Una vez se hayan completado todos los requisitos y actuaciones propias de la audiencia de descargos se dará paso a la audiencia de decisión, a diferencia de la anterior diligencia, esta solo podrá ser dirigida por el funcionario competente para proferir la decisión de fallo de responsabilidad fiscal, de tal manera, que dicha autoridad comenzara la audiencia con la declaratoria de apertura, la cual, idealmente contara con la presencia del responsable fiscal, su apoderado o defensor de oficio, el garante y su representante, además, podrán asistir los profesionales técnicos de apoyo designados por la autoridad[21].

Una vez instalada la audiencia, se procederá a los alegatos de conclusión, en tal medida, los sujetos procesales podrán intervenir, realizando una valoración de los hechos y elementos probatorios que se hayan integrado a la actuación. Posteriormente, el funcionario competente realizara un recuento de "los hechos, pruebas, defensa, alegatos de conclusión, determinará si existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no del daño al patrimonio público; de su cuantificación; de la individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa

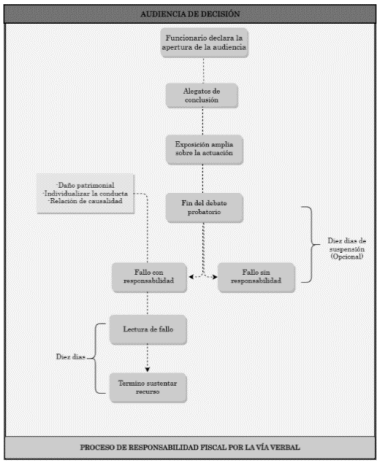
[21] Articulo 100 Ley 1474 de 2011

grave; de la relación de causalidad entre la conducta del presunto responsable fiscal y el daño ocasionado, y determinará también si surge una obligación de pagar una suma líquida de dinero por concepto de resarcimiento.” (Ley 1474, 2011)

Cuando hayan finalizado las intervenciones de las partes y de la autoridad, se declarará el cierre del debate probatorio, por lo que el funcionario competente proferirá el fallo, declarando la responsabilidad fiscal o sin responsabilidad fiscal, de tal manera, gozará del plazo de 20 días hábiles para motivar el fallo, después, deberá reanudar la audiencia y proceder a dictar el fallo, la decisión se notificara por estados, y quienes deseen apelarla deberán manifestarlo durante la audiencia, sin embargo, gozaran del término de 10 días para sustentar su apelación. Se entenderá que el apoderado o su defendido asistan a la audiencia, que se notifican en estrados, asimismo, la cuantía del fallo se indexara de forma correspondiente a la fecha de la decisión[22].

Figura 9

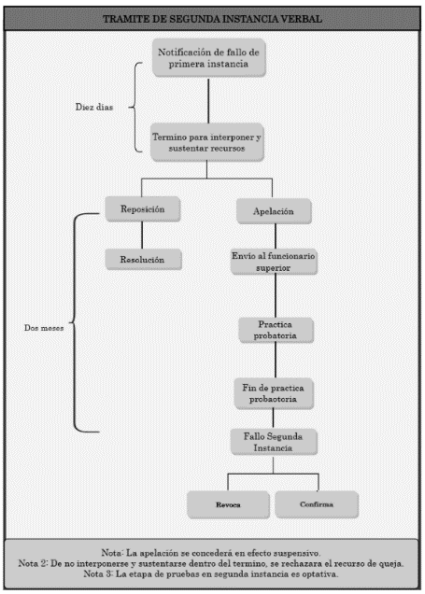
Flujograma Tramite De Segunda Instancia Verbal Y Audiencia De Descargos



[22] Ibidem

Figura 10

Esquema Tramite De Segunda Instancia Verbal



7.4.4 Consecuencias de la declaratoria de responsabilidad:

El principal efecto de la declaratoria de responsabilidad fiscal es la configuración de una obligación por parte del declarado responsable, de pagar una suma liquida de dinero, correspondiente al patrimonio público afectado por su gestión antijuridica[23], de igual forma, de abstenerse el obligado al pago de su obligación fiscal, la contraloría general de la república estará facultada para incluir su nombre dentro del boletín de responsables fiscales[24], decisión que acarrea causal de mala conducta e inhabilidad para asumir cualquier cargo público o participar dentro de un contrato con el estado.

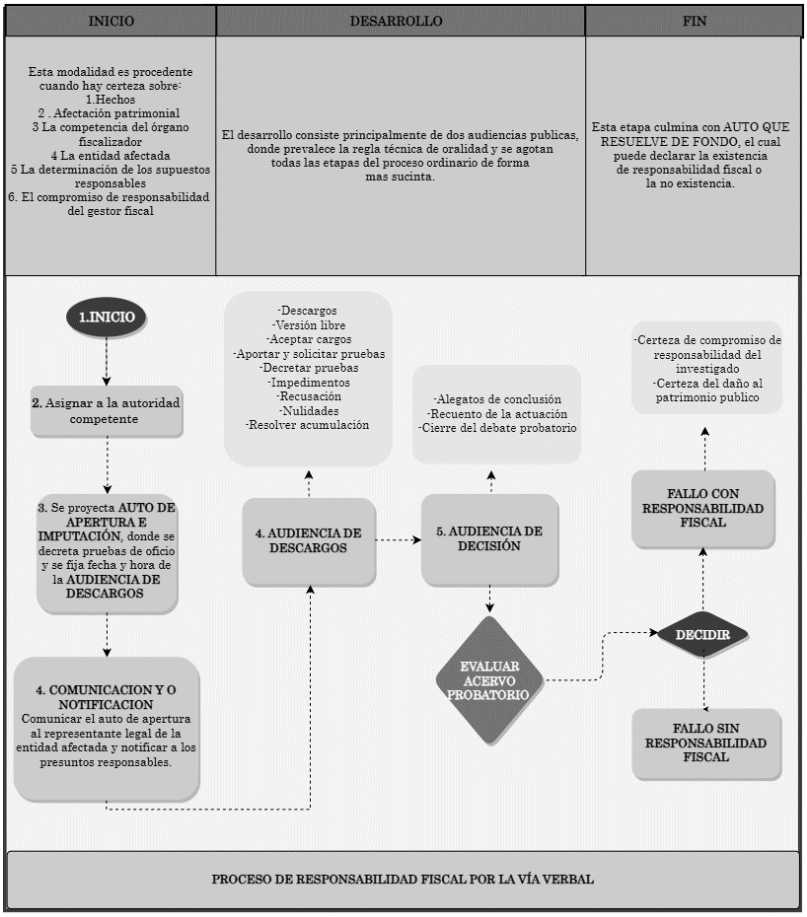
[23] Artículo 53 Ley 610 del 2000

[24] Artículo 60 Ley 610 del 2000

En el caso específico de los contratistas estatales que se hallen responsables fiscalmente, la contraloría solicitara a la entidad con quien se haya celebrado el contrato que declare la caducidad del mismo, siempre que no haya expirado el plazo de ejecución y no se encuentre liquidado[25].

Figura 11

Flujograma Procedimiento De Responsabilidad Verbal



[25] Artículo 61 Ley 610 del 2000

7.5. Características Comunes De Los Procesos De Responsabilidad Fiscal:

7.5.1 Funcionario Competente:

El funcionario competente es aquel que por expreso y claro mandato legal se le ha otorgado la facultad para realizar determinados actos, en el caso presente, ejercer la acción fiscal contra los funcionarios presuntamente responsables de un daño patrimonial al estado, es entonces, que la competencia comprende un acto de delegación por parte del estado, a través de la constitución a aquellas entidades formalmente constituidas para iniciar, adelantar y finalizar los tramites del proceso de responsabilidad fiscal.

La debida competencia de los funcionarios que ejercen la acción fiscal es un requisito para mantener la constitucionalidad de la actuación administrativa del proceso de responsabilidad fiscal, para tales efectos, son la contraloría general de república, las contralorías departamentales, distritales, municipales[26] y la auditoria general de la nación[27], las únicas competentes para adelantar el mencionado proceso, será así, que dicha función no podrá ser delegada a otras entidades, a prevención, de proteger el principio de legalidad.

El procedimiento verbal de responsabilidad fiscal es un régimen procesal alternativo y excluyente al procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal Para el caso concreto del régimen de responsabilidad fiscal, existe una prevalencia de competencia por parte de la Contraloría General de la República frente a las contralorías municipales[28], en consecuencia, la C.G.R. podrá asumir de forma unilateral la competencia de procesos adelantados por las

---

[26] Articulo 1 Ley 610 del 2000

[27] Según lo establecido en el artículo 2 del Decreto-Ley 272 de 2000

[28] Denominado control excepcional en el articulo 122 de la Ley 1474 del 2000

Contralorías Municipales, tal así, se puede afirmar que la Contraloría General posee la competencia para adelantar procedimientos de responsabilidad frente a entidades de cualquier orden, mientras que las contralorías territoriales encuentran limitado dicho ejercicio a las entidades pertenecientes a su circunscripción, para tales efectos, a la hora de comprobar la competencia de las contralorías territoriales, se ha de examinar la naturaleza jurídica y el medio por el cual se creó la respectiva entidad vigilada. Aquellas entidades provenientes de actos administrativos emitidos por autoridades del orden departamental serán idealmente vigiladas y procesadas fiscalmente, por la contraloría departamental, sin perjuicio de la prevalencia de la C.G.R., y así con el resto de las entidades según su respectivo orden, cabe aclarar que además de pertenecer al orden correspondiente, se requiere que la entidad vigilada se encuentre constituida en el mismo territorio que la contraloría que ejerce el control fiscal sobre esta.

En lo correspondiente a la competencia funcional, provee el legislador ciertos escenarios, por los cuales, un segundo funcionario asumiría competencia posteriormente, bajo calidad de segunda instancia, es así, que se asume el procedimiento en dos instancias, cuando se trate de mayor cuantía y única instancia cuando sea de menor cuantía; la determinación de la cuantía corresponde a la determinación propia de la entidad de mayor y menor cuantía en los asuntos contractuales, por otra parte, cuando en virtud de la conexidad procesal, se esté ejerciendo la acción fiscal contra dos entidades o más, la cuantía será determinada tomando la de la entidad de mayor presupuesto, en cambio, cuando la entidad procesada no posea un a determinación de cuantías propias para su contratación, el proceso siempre será de dos instancias[29].

7.5.2 Pruebas*:*

[29] Articulo 110 Ley 1474 del 2011

El régimen probatorio de la responsabilidad fiscal comprende todas aquellas normas y pautas encaminadas a dictaminar el debido actuar dentro de la actuación probatoria comprendida por el proceso de responsabilidad fiscal, cumpliendo dichas reglas es como se armoniza la practica procesal con los postulados constitucionales del debido proceso, énfasis en el principio de contradicción y analógicamente similar a la presunción de inocencia, es así, que el funcionario que ejerza la acción fiscal, deberá de respetar todas las garantías que acompañan al procesado y demás partes dentro del proceso de responsabilidad.

El procedimiento verbal de responsabilidad Son las pruebas un elemento fundante del proceso de responsabilidad fiscal[30], pues, es a través de ellas que se forma el convencimiento sobre la existencia de los requisitos necesarios de la responsabilidad fiscal, los implicados dentro del proceso están facultados para solicitar la práctica de pruebas, dando así paso al debate probatorio. En tal medida, Amaya (2002) ha mencionado que "la finalidad procesal de la prueba es la de producir certeza de la existencia o inexistencia del elemento típico de la responsabilidad y los estructurales de la misma."

La solicitud de pruebas se encuentra reglada con el objetivo de tanto proteger la eficiencia y eficacia del proceso, como de velar por los derechos fundamentales de las partes implicadas, es así que el legislador y el constituyente armónicamente establecieron que de la práctica y valoración de pruebas se excluirán todas aquellas que carezcan de los requisitos legales o se hayan obtenido por medios que infrinjan los derechos fundamentales.

En cuanto a las formalidades propias para la solicitud de pruebas, la ley fiscal no dictamina de forma autónoma el deber ser de la solicitud probatoria, sin embargo, en

[30] Articulo 22 Ley 610 del 2000

concordancia con el principio de armonización del ordenamiento jurídico y por expreso mandato del legislador, estos vacíos se llenan analógicamente a través de la remisión a otras leyes que regulan la práctica de pruebas[31], tal es así que tanto el Código del procedimiento administrativo y contencioso administrativo, como el Código general del proceso, concuerdan en establecer como principales requisitos de la prueba, su conducencia, pertinencia y utilidad.

El ámbito probatorio no detiene la remisión a otros textos jurídicos en los requisitos de la prueba, además de los antes mencionados, el legislador previó una libertad probatoria, por la cual, se podrá probar un hecho a través de cualquier medio probatorio legalmente admitido, tales como el testimonio, la prueba pericial, la prueba documental y demás; como medio probatorio propio del proceso de responsabilidad, se encuentran las visitas especiales. A la hora de valorar las pruebas, es responsabilidad del funcionario estudiar el material probatorio en su integridad, pues una vez han ingresado al debate probatorio, independientemente de quien las haya aportado, deberán de ser valoradas de forma imparcial. Dicho principio es denominado como comunidad de la prueba[32].

Dentro del proceso se puede presentar la solicitud de pruebas de dos formas, en primer lugar, por solicitud del investigado, o cualquiera que haya rendido versión libre dentro de la actuación[33], en este caso la autoridad decidirá a través de auto motivado que notificara si acepta o no la prueba, de denegarse la solicitud, el procesado está facultado para interponer los recursos de reposición y apelación. En segundo lugar, las pruebas pueden ser integradas al proceso por

---

[31] Artículo 66 Ley 610 del 2000

[32] Artículo 26 Ibidem

[33] Artículo 24 Ibidem

decisión oficiosa de la autoridad, sin embargo, aunque provenga de una decisión autónoma de la autoridad, esta debe respetar los principios y demás reglas técnicas que componen el régimen probatorio.

Por regla general se estima que, en virtud de la regla técnica de inmediación, siempre será la autoridad quien directamente practique las pruebas, sin embargo, se prevé de manera excepcional que la autoridad pueda comisionar la práctica de pruebas[34], siempre que se comisione a un funcionario competente, de manera similar, es posible trasladar pruebas practicadas originalmente en procesos distintos de responsabilidad fiscal, judiciales, administrativo o disciplinarios. Frente al tema de la contradicción de las pruebas[35], el investigado estará en facultad para hacerlo, tras rendir exposición libre en la etapa de indagación, o tras la notificación del auto de apertura de responsabilidad fiscal.

7.5.3 Nulidades

El régimen de nulidades funciona como una herramienta para asegurar que el procedimiento se mantenga dentro de los márgenes del debido proceso, las nulidades constituyen causales, las cuales al cumplirse su hipótesis, pueden llevar al retroceso del proceso, invalidando gran parte de la actuación, llevando procesalmente el trámite al sitio donde la irregularidad se presentó, por lo cual, se brinda una nueva oportunidad para adelantar las formalidades del trámite sin agredir los derechos de alguna parte implicada dentro del proceso.

En el ámbito especifico de la responsabilidad fiscal, se prevén tres tipos de nulidades, la primera definida por Lee (2014) como la única de naturaleza cerrada y de clara configuración,

[34] Artículo 28 Ibidem

[35] Artículo 32 Ibidem

corresponde a la falta de competencia del funcionario. Para presentarse, es necesario que el ente que profirió los autos administrativos que dieron inicio e otorgaron conocimiento a la autoridad correspondiente, no se corresponda con aquella autoridad que la ley expresamente a facultado para ejercer dicha función. A efectos prácticos, esta nulidad se presenta cuando una autoridad distinta a las contralorías inicia el ejercicio de la acción fiscal, puesto que el constituyente confirió la facultad de adelantar el procedimiento de responsabilidad fiscal exclusivamente a las contralorías y la auditora, toda entidad distinta queda excluida para adelantar el procedimiento de responsabilidad; de igual manera, el requisito de competencia también debe tener encuentra el factor territorial, pues, las contralorías se encuentran limitadas a ejercer el control fiscal en sus correspondientes territorios o circunscripciones Amaya (2002).

La nulidad por falta de competencia es considerada como una nulidad insubsanable, pues el ordenamiento no establece ninguna herramienta para enmendar la violación al principio de juez natural y legalidad, para tal efecto, una vez se presente la mencionada nulidad, el único actuar procedente es la rescisión del proceso a su génesis.

Como segunda causal de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra la violación al derecho de defensa, denominada por Amaya (2002) como una causal abierta cuya configuración requiere de un ejercicio argumentativo mayor, se encuentra en aquellas situaciones donde por actuaciones de alguna parte, especialmente la autoridad que adelanta el proceso, se han visto limitados o violados completamente, las diversas garantías y derechos constitucionales y legales que el investigado goza. Lee (2014) afirma que el derecho de defensa puede ser vulnerado de distintas maneras.

En cuanto a la tercera causal, se encuentra irregularidades que afecten el debido proceso, de manera similar a la anterior, esta se define de forma imprecisa, por lo que, su configuración se puede presentar en distintos escenarios y requieren de una clara exposición al alegarse[36].

7.5.4 Suspensión de términos:

La suspensión corresponde a un fenómeno procesal donde el conteo de los términos para presentarse la prescripción, y por ende la extinción de la acción fiscal, se encuentra detenido, esta situación tiene un carácter evidentemente temporal y solo se presenta en situaciones taxativamente establecidas por el legislador, es así, que los escenarios que permiten la suspensión de los términos de prescripción son la fuerza mayor, el caso fortuito, las recusaciones y los impedimentos.

7.5.5 Muerte del implicado y emplazamiento de herederos:

En aquellas situaciones donde el procesado fallezca mientras el proceso de responsabilidad se encuentra en curso, el legislador ha previsto que sus herederos asumirán su lugar[37], por lo cual gozaran de los mismos derechos del antiguo procesado y podrán ser condenados al pago resarcitorio por responsabilidad fiscal. La doctrina ha sido muy crítica con esta figura, pues, autores como Amaya (2002) afirman que contraviene el carácter personalísimo del proceso de responsabilidad fiscal.

7.5.6 Vinculación de garante:

[36] Artículo 36, 37 y 38 Ley 610 del 2000

[37] Artículo 19 Ibidem

esta figura permite que en los escenarios donde exista una relación contractual, por la cual, una empresa de seguros se encuentre cobijando el patrimonio de una entidad, esta será vinculada dentro del proceso y ella responderá por la condena de encontrarse probada la responsabilidad fiscal. Las críticas a la vinculación del garante provienen de la clara naturaleza contractual de esta, pues, en ningún caso la empresa aseguradora ha ejercido de gestión fiscal, por ende, las autoridades no pueden condenarla fiscalmente; doctrinantes como Amaya (2002) aseguran que estas disputas son propias de la jurisdicción contenciosa administrativa, en este sentido, la autoridad de control fiscal nunca se pronuncia sobre la responsabilidad fiscal de un garante, aunque este sea el obligado al pago[38].

7.5.7 Medidas cautelares:

De acuerdo con la sentencia C-054 de 1997 “las medidas cautelares están concebidas en nuestro ordenamiento, como un instrumento jurídico que tiene por objeto: **i)** garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, **ii)** impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho y **iii)** asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante” y concluye la actuación respectiva, situaciones que de no aplicarse las medidas quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del obligado.” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-054, 1997)

Ahora bien, en el proceso de responsabilidad fiscal las medidas cautelares se encuentran reguladas en el artículo 12 de la ley 610 de 2000 para el proceso ordinario y en el artículo 103 de la ley 1474 de 2011 para el proceso verbal, su justificación es la preservación del patrimonio

[38] Artículo 44 Ley 610 del 2000

público mediante el resarcimiento de los perjuicios derivados en el desarrollo del ejercicio de una gestión fiscal irregular.

- **Características:**

Las medidas cautelares cumplen con las siguientes características en el proceso de responsabilidad fiscal:

A. Son contingentes, pues su imposición puede o no suceder, el doctrinante Amaya explica que: "depende de las especiales circunstancias del caso su decreto, sobre cuyas particularidades la autoridad de control fiscal debe evaluar la pertinencia en la imposición de la medida". (Amaya,2002).

B. Son provisionales, pues su carácter es temporal, en la medida en que persistan las situaciones de hecho o de derecho que dieron lugar a su expedición fiscal.

C. Son accesorias, porque su existencia está ligada al desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal sin el cual no se pueden concebir. Más concretamente, no existe posibilidad de decreto cautelar sin que medie proceso fiscal.

D. Tienen un carácter precautorio, es decir, buscan prevenir o evitar que el investigado en el proceso de responsabilidad fiscal se insolvente con el fin de anular o impedir los efectos del fallo que se dicte dentro del mismo.

E. Son independientes de la decisión de condena o de exoneración que recaiga sobre el investigado como presunto responsable del mal manejo de bienes o recursos públicos. Es decir, su imposición no constituye un prejuzgamiento, pues su objetivo no es determinar los efectos de un fallo con responsabilidad sino garantizar la finalidad resarcitoria en caso de darse un eventual fallo condenatorio.

F. No requieren para su adopción prestar caución por parte del servidor público que las ordena, sin embargo, el funcionario es responsable por obrar con temeridad o mala fe[39].

- **Oportunidad para interponerse y termino de duración de las medidas cautelares:**

La oportunidad para proferir las medidas cautelares será en primer lugar tras el auto de apertura *(proceso ordinario),* o el auto de decreto que se podrá proferir en forma simultánea al de apertura e imputación *(proceso verbal)* o en cualquier etapa del proceso habida consideración de las pruebas que obren sobre la autoría del implicado. Tanto en la modalidad ordinaria como verbal se podrán incorporar medidas cautelares antes de la notificación del auto que da apertura al proceso. En el proceso verbal en caso de que en el proceso auditor no hubieran sido identificados los bienes en el auto de apertura e imputación, deberá ordenarse la investigación de bienes de las personas que aparezcan como posibles autores y deberá expedirse los requerimientos de información a las autoridades correspondientes.

Para notificar al presunto responsable el auto de decreto de medidas cautelares, deberán hacerse efectivas en primer lugar, pues con ello se previene que el investigado realice conductas fraudulentas con el ánimo de insolventarse.

Según el artículo 12 de la ley 610 del 2000 se entiende que las medidas cautelares se extienden y son vigentes hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en caso de que la decisión de fondo comprenda la declaratoria de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de la opción

[39] En sentencia C-840 de 2001 se indicó que cuando el respectivo servidor obre con dolo o culpa grave al decretar las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal, el Estado debe responder por los daños antijuridicos que le sean imputables, con la subsiguiente repetición que deba ejercer en contra del funcionario.

de desembargo, la cual procede en caso donde habiéndose decretado la medida la autoridad haya procedido al archivo del proceso o se haya proferido fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual se ordenara el desembargo en esta misma providencia, de igual forma, El desembargo puede ser solicitado durante cualquier etapa procesal del proceso de responsabilidad fiscal o cuando se haya acudido ante la jurisdicción contenciosa administrativa con posterioridad a la decisión de la Contraloría, sin embargo, debe de probarse la existencia de garantía real, bancaria o de compañía de seguros equivalente al monto del daño patrimonial imputado y siempre dicha garantía debe ser aprobada por la autoridad que decreto la medida cautelar original.

- **Requisitos a tener en cuenta a la hora de decretar y practicar una medida cautelar:**

Para la evaluación de la procedencia de las medidas cautelares se deben tener en cuenta tanto los aspectos generales que se han establecido jurisprudencial y doctrinariamente, así para Álvarez (2014) y Amaya (2002) debe tenerse en cuenta, en primer lugar la exista de una ley previa que las autorice, en segundo lugar, para su imposición debe cumplirse con el criterio de la apariencia de buen derecho *(fumus boni iuris),* es decir la valoración de la existencia de elementos de juicio suficientes, sin prejuzgar el asunto de fondo, que permitan adoptar las medidas cautelares mientras dure la sustanciación del procedimiento, en tercer lugar debe tenerse en cuenta el criterio del perjuicio en la mora *(periculum in mora),* este exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción del derecho al final de la sentencia.

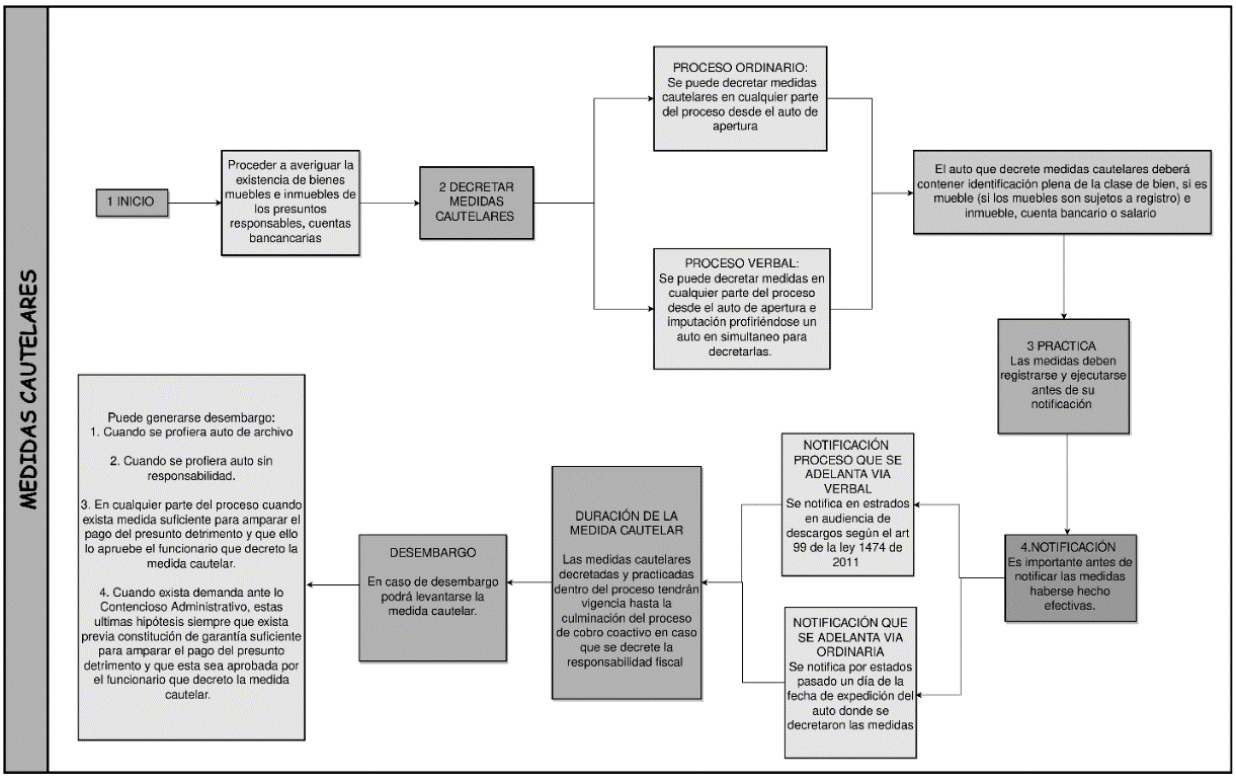
De acuerdo con la sentencia del 10 de mayo de 2018 del Consejo de Estado además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, debe proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios

integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad a la hora de determinar la procedencia de las medidas cautelares.

Teniendo en cuenta lo anterior, el funcionario competente deberá evaluar los criterios en la procedencia de las medidas cautelares y remitirse al Código General del Proceso, para imponer las medidas de embargo o de secuestro respecto de los bienes del investigado según los artículos 593 al 596 siempre y cuando estas disposiciones no contraríen las especiales reglamentadas en la ley 610 de 2000 y 1474 de 2011.

Figura 12

Esquema Medidas Cautelares



7.5.8 Terminación del proceso de responsabilidad fiscal:

El proceso de responsabilidad fiscal termina cuando se profieren las siguientes decisiones:

- **Auto mediante el cual se ordena la cesación de la acción fiscal y consecuencialmente el archivo:**

Esta decisión se emite en cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, cuando se den alguna de las siguientes causales contempladas en el artículo 47 de la ley 610 de 2000 y el artículo 111 de la ley 1474 de 2011:

- ✓ Por haber operado la prescripción o la caducidad.
- ✓ En caso de demostrase que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de la gestión fiscal.
- ✓ Por operar una causal eximente de responsabilidad fiscal.
- ✓ Por haber quedado demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.
- ✓ Por haberse acreditado el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado o por el cual se ha formulado imputación.
- ✓ Por haberse realizado el reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada o imputada.

El efecto de la ocurrencia de cualquiera de las causales enunciadas con antelación es la terminación del proceso y el archivo del expediente, al igual que el fallo sin responsabilidad fiscal una vez se profiera el auto de archivo es viable el grado de consulta.

- **Fallo con responsabilidad:**

Esta decisión se emite según el artículo 53 de la ley 610 de 2000, “cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, como consecuencia de lo anterior se establecerá la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.” (Ley 610, 2000)

- **Fallo sin responsabilidad fiscal:**

Según lo contemplado en el artículo 54 de la ley 610 de 2000 esta decisión se profiere cuando en el proceso se desvirtúen las imputaciones formuladas o no exista prueba que conduzca a la certeza de uno o varios de los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal.

7.5.9 Recursos:

Los recursos procesales son un medio de impugnación establecidos por el legislador para que las partes con interés legítimo puedan revocar o modificar las decisiones que se adoptan en un proceso, por versar en ellas errores sobre la aplicación de la norma sustancial o procesal. Según el doctrinante Lozano los recursos tienen una doble naturaleza jurídica “por una parte, constituyen un mecanismo de defensa para el administrado respecto de las decisiones injustas o

irregulares de la administración y por otra parte constituyen un medio de impugnación, a través del cual la administración con base en los argumentos expuestos por el administrado puede revisar la decisión para afirmarla, modificarla, aclararla o revocarla cuando sea necesario". (Lozano, 2020).

Dentro del proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta tanto por vía ordinaria como verbal se pueden interponer los recursos reposición, apelación y queja, para la interposición del recurso de apelación y queja debe tenerse en cuenta que el proceso sea de doble instancia, pues en caso de adelantarse en única instancia solo es viable el recurso de reposición así la ley 610 de 2000 y 1474 de 2011 permita la interposición de la apelación en determinadas decisiones.

Es importante mencionar que los recursos proceden contra las decisiones del funcionario de control fiscal no contra las actuaciones de las partes y en el caso que el funcionario no quiera recibir el recurso respecto de la decisión que profirió, el interesado podrá presentarlo ante el procurador general o el personero municipal, con el fin que estos últimos los ordene recibir y tramitar e imponga las respectivas sanciones.

Los recursos procedentes en el proceso de responsabilidad fiscal deben interponer ante el funcionario que dicto la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, estos deberán cumplir con los requisitos contemplados en el art 77 del CPACA:

- ✓ Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
- ✓ Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
- ✓ Solicitar las pruebas que sean necesarias.

- ✓ Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección si desea ser notificado por ese medio.

- ❖ **Recursos que proceden en el proceso de responsabilidad:**

En razón a que dentro del proceso de responsabilidad fiscal proceden los recursos de reposición, apelación y queja en este acápite se explicarán de forma genérica sus aspectos sustanciales:

- ✓ **Reposición:**

El recurso de reposición es un medio de impugnación de tipo ordinario, el cual tiene por objeto que el mismo funcionario que emitió la decisión la subsane y de esta manera la aclare, modifique, adicione o revoque cuando ello sea procedente.

A rasgos generales se debe indicar respecto al recurso de reposición que:

A. Si pasado el tiempo para interponer el recurso la parte legitimada no lo hizo la decisión queda ejecutoriada.

B. La interposición del recurso es voluntaria y desistible.

C. Implícitamente siempre es viable la interposición del recurso de reposición contra cualquier decisión que se adopte dentro del proceso de responsabilidad fiscal a menos que la ley expresamente lo exceptúe.

- ✓ **Apelación:**

El recurso de apelación es un medio de impugnación de tipo ordinario, el cual se interpone ante el mismo funcionario que profirió la decisión y se tramita y decide por el superior jerárquico, con el fin que este aclare, modifique, adicione o revoque la decisión.

A rasgos generales se debe indicar respecto al recurso de apelación que:

A. Si pasado el tiempo para interponer el recurso la parte legitimada no lo hizo la decisión queda ejecutoriada.

B. La interposición del recurso es voluntaria y desistible.

C. Al funcionario de segunda instancia de acuerdo con el principio de *reformatio in pejus* le está vedado hacer más gravosa la situación jurídica de la parte recurre.

- ✓ **Queja:**

Es un recurso extraordinario que permite someter a consideración del superior jerárquico de quien emitió el acto administrativo en primera instancia, la procedencia del recurso de apelación.

Respecto al recurso de queja es importante señalar que:

A. No influye en la resolución del pleito.

B. Tiene un carácter accesorio y procesal pues no pone a discusión temas tratados en la decisión de primera instancia sino la denegación en la procedencia del recurso.

- **Recursos en el procedimiento ordinario:**

Respecto de las siguientes decisiones en el proceso de responsabilidad fiscal procede el recurso de reposición y en subsidio apelación:

- ✓ Auto que deniegue total o parcialmente las prueba (Art 24 Ley 610 de 2000).
- ✓ Auto que resuelve las nulidades (Art 38 Ley 610 de 2000).
- ✓ Fallo que declara la responsabilidad fiscal (Art 55 Ley 610 de 2000).

Respecto de la siguiente decisión en el proceso de responsabilidad fiscal procede el recurso de reposición:

- ✓ El auto que rechace la acumulación de procesos (Art 15 Ley 610 de 2000).
- ✓ Auto que decreta medidas cautelares, es importante mencionar que los recursos que proceden contra esta decisión no se encuentran expresamente regulada por la ley 610 de 2000, sin embargo, si están regulados por la ley 1474 de 2011, aunque con una contradicción, pues por un lado se señala que solo es procedente el recurso de reposición (Art 103 de la ley 1474 de 2011) y por otra se indica que procede tanto el de reposición como apelación con efecto devolutivo (Art 102 de la ley 610 de 2000).

De acuerdo con Gómez (2014) esa contradicción debe ser resuelta con los postulados de la ley 153 de 1887 que indican que caso de contradicciones entre normas debe aplicarse la disposición normativa posterior y especial, es decir el artículo 103 de la ley 1474 de 2011, según el cual contra el auto que decrete medidas cautelares solo

procede el recurso de reposición, por otro lado, explica el autor que cuando la autoridad decida conceder el recurso de apelación como una garantía adicional al investigado atendiendo lo dispuesto en el artículo 102 de la ley 1474 de 2011, este recurso deberá concederse en efecto devolutivo es decir no suspenderá el proceso.

Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, en la forma prevista en CPACA, es decir según el art 76 y 77 del CPACA deberán solicitarse por escrito por regla general en la diligencia de notificación o en el término de (5) días señalado por la ley 610 de 2000 en sus artículos 51 y 55.

- **Recursos en el procedimiento verbal:**

De acuerdo con el artículo 102 de la ley 1474 de 2011 contra las siguientes decisiones procede el recurso de reposición y en subsidio apelación:

- ✓ La decisión que resuelve las solicitudes de nulidad.
- ✓ El auto que deniegue la práctica de pruebas.
- ✓ Contra el auto que decrete medidas cautelares y en caso de interponerse apelación contra este debe ser con el efecto devolutivo.
- ✓ Contra el fallo de responsabilidad fiscal proferido en audiencia.

Contra las siguientes decisiones procede el recurso de reposición según el artículo 102 y 103 de la ley 1474 de 2011:

- ✓ El auto que rechaza la petición de la acumulación de actuaciones.

- ✓ Auto que decreta medidas cautelares, respecto a la procedencia de recursos contra esta decisión se evidencia una contradicción de los artículos 102[40] y 103[41] de la ley 1474 de 2011, que debe resolverse como señalo con antelación con la norma especial y posterior, es decir con lo dispuesto en el art 103 *(ibidem),* según el cual contra este auto solo procede el recurso de reposición.

Estos recursos se interpondrán en la audiencia de decisión y serán resueltos dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a la sustentación del mismo. Cuando se interponga recurso de reposición debe resolverse en la misma audiencia, mientras que el de apelación deberá surtirse mediante remisión del expediente al contralor de la entidad quien tomará la decisión por escrito y la devolverá al funcionario de la primera instancia, debidamente notificada.

Tabla 2

Tabla de Recursos del Proceso de Responsabilidad

RECURSOS PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

AUTOS	Recursos proceso de responsabilidad fiscal verbal			Recursos proceso de responsabilidad fiscal ordinario		
	Reposición	Apelación	Queja	Reposición	Apelación	Queja

[40] El artículo 102 de la Ley 1474 de 2011 dispone que contra el auto que decreta medidas cautelares procede el recurso de reposición y en subsidio apelación.

[41] El artículo 103 de la Ley 1474 de 2011 dispone que contra el auto que decreta medidas cautelares solo procede el recurso de reposición.

Auto de apertura de imputación preliminar	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Auto que niega total o parcialmente pruebas	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Auto que resuelva sobre nulidades	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Auto de apertura y auto de imputación (proceso ordinario)	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Auto de apertura e imputación (proceso verbal)	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Auto de archivo	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Fallo	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Auto que resuelve sobre acumulación de procesos	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Auto que decreta medidas cautelares	Procede únicamente recurso de reposición según el art 103 de la ley 1474 de 2011, en caso de que la autoridad conceda también el recurso de apelación debe otorgarse con efecto suspensivo.			Procede únicamente recurso de reposición según el art 103 de la ley 1474 de 2011, en caso de que la autoridad conceda también el recurso de apelación debe otorgarse con efecto suspensivo.		

7.5.10 Unidad procesal y conexidad en el proceso de responsabilidad fiscal:

El artículo 14 de la ley 610 de 2000 indica respecto a la unidad procesal y la conexidad, por un lado, que por cada hecho generador de responsabilidad fiscal debe adelantarse una investigación en forma separada y por otro que cuando existan hechos conexos la investigación esta deberá adelantarse en forma conjunta. Cuando se estuviera adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas.

7.5.11 Prescripción y caducidad:

Para la configuración de la responsabilidad El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo en providencia del 15 de febrero de 2018 explicó que la caducidad es el tiempo con el que cuenta la autoridad fiscal para iniciar el procedimiento correspondiente. En oposición, la prescripción, en este caso de carácter extintiva, es el lapso máximo con el que cuenta el

Estado, en cabeza de la Contraloría, para proferir una decisión declarativa de la responsabilidad fiscal.

Es decir, en el procedimiento de responsabilidad fiscal lo que caduca es la "acción fiscal", en tanto lo que prescribe es la posibilidad de decretar, mediante el procedimiento fiscal, la existencia de responsabilidad. Entender la diferencia de estos conceptos es muy importante, ya que, según la ley, los parámetros que permiten determinar cuándo hay caducidad o prescripción, son diferentes. Así, si se quiere saber si la "acción fiscal" caducó es menester identificar la fecha de ocurrencia de los hechos generadores de la lesión al patrimonio público -extremo inicial- y la fecha del auto de apertura del procedimiento -extremo final-. En contraposición, si lo que se pretende es determinar si la responsabilidad fiscal prescribió, el parámetro a tener en cuenta es la fecha del auto de apertura del procedimiento -extremo inicial- y la fecha en la que decisión definitiva quedó en firme -extremo final-. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 0810-14, 2018).

De acuerdo con ley 610 de 2000 y 1474 de 2011 la acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal (proceso ordinario) o auto de apertura e imputación (proceso verbal). Este término comenzará a contarse para los hechos o actos instantáneas desde el día de su realización, para los complejos, de tracto sucesivo o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.

Por otro lado, las mismas normas indican que la prescripción se generará una vez transcurridos cinco (5) años contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad

fiscal (proceso ordinario) o auto de apertura e imputación (proceso verbal), hasta la emisión del fallo de responsabilidad fiscal.

Por último, es importante señalar que la prescripción debe ser solicitada por las partes interesadas y además es susceptible de renuncia tácita o expresa, contrario sensu la caducidad debe ser declarada de oficio y no admite ningún tipo de disponibilidad.

7.5.12 Acumulación de procesos:

De acuerdo con el artículo 15 de la ley 610 de 2000 y el artículo 99 de la ley 1474 de 2011 es procedente la acumulación de los procesos en las siguientes circunstancias.

- ✓ Cuando contra una misma persona se estuvieren adelantando dos o más procesos, aunque en ellos figuren otros implicados y siempre que se trate de la misma entidad afectada
- ✓ Cuando se trate de dos o más procesos por hechos conexos que no se hubieren investigado conjuntamente.

En el proceso de responsabilidad fiscal es viable la acumulación de procesos a partir de la notificación del auto de imputación de responsabilidad y en verbal a partir de la notificación del auto de apertura e imputación, siempre y cuando no se haya proferido fallo de primera o única instancia.

Contra la decisión de negar la acumulación procede el recurso de reposición[42].

[42] Art 15 de la ley 610 de 2000 y Art 102 de la ley 1474 de 2011.

7.5.13 Notificaciones:

La notificación es un acto jurídico procesal y a través del cual las contralorías ponen en conocimiento de los sujetos procesales el contenido de las decisiones que se producen dentro del proceso de responsabilidad fiscal, esta tiene como finalidad asegurar el principio de publicidad, celeridad y eficacia al establecer el momento en que empiezan a correr los términos procesales y garantiza el derecho de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso. Lozano (2020).

- **Tipos de notificaciones en el proceso de responsabilidad fiscal:**

- **Notificación personal:**

Por remisión del art 104 y 106 de la ley 1474 de 2011 la notificación personal en el procedimiento de responsabilidad fiscal ordinario y verbal deberá alinearse a lo dispuesto en CPACA.

Así pues, la notificación personal conforme al art 67 y 69 del CPACA se efectuará de la siguiente manera:

- En primer lugar, se deberá realizar citación mediante comunicación remitida a la dirección física, electrónica número de fax del interesado que figure en el expediente o pueda obtenerse del registro mercantil. El envío de la citación se hará dentro de los (5) cinco días siguientes a la expedición del auto de apertura de imputación, respecto de esta diligencia se debe dejar constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, la norma señala que la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el termino de (5) cinco días.

- ✓ En segundo lugar, cuando el interesado acuda a la diligencia de notificación en la entidad se le entregara copia integra, autentica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

En el art 67 del CPACA también se indica que para dar cumplimiento a lo previsto para la diligencia de notificación personal podrá esta efectuarse bajo las siguientes modalidades:

- ℘ **"Por medio electrónico.** Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

  La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

- ℘ **En estrados.** Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la

interposición de recursos.” (Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, [CPACA],2011) (C.P.A.C.A., 2011)

- ✓ **Notificación por aviso:**

Por remisión del art 104 y 106 de la ley 1474 de 2011 la notificación por aviso en el procedimiento de responsabilidad fiscal deberá alinearse a lo dispuesto en el CPACA.

Cuando no es posible realizar la notificación personal dentro de los 5 días del envío de la citación de las decisiones que expresamente regula la ley 1474 de 2011 para este tipo de notificación, procede la notificación por aviso, de acuerdo con el art 69 del CPACA esta podrá remitirse o la dirección física, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo.

“El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia integra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el termino de 5 días, con la advertencia de que la notificación se considera surtida el día siguiente al retiro del aviso.” (Ley 1437, 2011)

- ✓ **Notificación por estados:**

La notificación por estados es subsidiaria, ya que procede solo cuando la ley considera que determinada decisión u acto procesal no debe ser notificado personalmente. Este tipo de notificación es prevalente en el proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta vía ordinaria.

- ✓ **Notificación por estrados:**

Se trata de la notificación que se surte en el curso de una audiencia e implica que las decisiones que allí se tomen quedan notificadas a los sujetos procesales que concurrieron o que debían concurrir a la misma.

Por lo anterior, se trata de una forma de notificación prevalentemente destinada a aplicarse en el proceso verbal durante las audiencias de descargos y de decisión. En efecto, el artículo 104 literal b, prescribe que "las decisiones que se adopten en audiencia se entenderán notificadas a los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes en la audiencia".

"En caso de no comparecer a la audiencia a pesar de haberse hecho la citación oportunamente, se entenderá surtida la notificación salvo que la ausencia se justifique por fuerza mayor o caso fortuito dentro de los dos días siguientes a la fecha en que se profirió la decisión, caso en el cual la notificación se realizara al día siguiente de haberse aceptado la justificación." (Ley 1474, 2011)

- ✓ **Notificación por conducta concluyente:**

Procede de acuerdo con el literal c del artículo 104 de la ley 1474 de 2011, cuando a pesar de haberse realizado la notificación, la exigencia legal se entiende cumplida para todos los

efectos, dándose por suficientemente enterado, por haberse el mismo manifestado respecto de la decisión, o utilizado en tiempo los recursos procedentes.

- ✓ **Notificación electrónica:**

Las autoridades de control fiscal también podrán notificar, a través de medios electrónicos, según lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 2080 de 2021 siempre que el interesado haya aceptado este medio de notificación.

"Durante el desarrollo de la actuación los sujetos procesales podrán solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del CPACA.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda a la misma, hecho que deberá ser certificado por la administración." (Ley 1437, 2011)

- ❖ **Notificación en el proceso ordinario:**

El artículo 106 de la ley 1474 de 2011 indica que en el proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta vía ordinaria las siguientes decisiones deberán **notificarse personalmente:**

- ℘ El auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal
- ℘ el auto de imputación de responsabilidad fiscal
- ℘ el fallo de primera o única instancia

Es importante señalar que para las providencias mencionadas con anterioridad se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011.

Por otro lado, las demás decisiones que se profieran dentro del proceso ordinario diferentes a las que contempla expresamente el art 106 de la Ley 1474 de 2011 serán **notificadas por estado.**

Tabla 3

Tabla Notificación De Autos

AUTO	NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN
Auto de apertura de indagación preliminar	Se comunica al representante legal de la entidad afectada. Se comunica en el caso que se ordene dentro del mismo recibir exposición libre y espontánea de algún implicado.
Auto de archivo	Se notifica por estado.
Auto de apertura de proceso de responsabilidad fiscal	Se notifica a los presuntos responsables o a sus apoderados de forma personal, en caso de que la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado surtirá la notificación por aviso y se les designará apoderado de oficio.

	Procede la notificación por aviso cuando pasados los 5 días de recibida la citación para notificación personal el interesado no acuda a notificarse personalmente. Al garante se comunica el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario, con esta comunicación se entiende vinculado al proceso. Se puede comunicar tanto representante legal o al apoderado designado por este. Se comunica a la entidad afectada.
Auto que conduce personería jurídica	Se notifica por estado.
Auto decreta o rechaza pruebas	Se notifica por estado.
Auto que falla	Se notifica personalmente subsidiariamente se realiza aviso.
Auto que decreta medidas cautelares	Se notifica por estado en caso de decretarse en auto diferente al de apertura del proceso de responsabilidad fiscal pues este último debe notificarse personalmente.

- **Notificaciones en el proceso verbal:**

El artículo 104 de la ley 1474 de 2011 indica que las decisiones que se profieran en el curso del proceso verbal de responsabilidad fiscal se notificarán en forma personal, por aviso, por estrados o por conducta concluyente.

"Así pues, se notificará personalmente al presunto responsable fiscal o a su apoderado o defensor de oficio, según el caso las siguientes decisiones:

- El auto de apertura e imputación
- La providencia que resuelve los recursos de reposición o de apelación contra el fallo con responsabilidad fiscal.

La notificación personal se efectuará en la forma prevista en los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011, y si ella no fuere posible se recurrirá a la notificación por aviso establecida en el artículo 69 de la misma ley.

Las decisiones que se adopten en audiencia, se entenderán notificadas a los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes en la audiencia.

En caso de no comparecer a la audiencia a pesar de haberse hecho la citación oportunamente, se entenderá surtida la notificación salvo que la ausencia se justifique por fuerza mayor o caso fortuito dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha en que se profirió la decisión, caso en el cual la notificación se realizará al día siguiente de haberse aceptado la justificación. En el mismo término se deberá hacer uso de los recursos, si a ello hubiere lugar;

Cuando no se hubiere realizado la notificación o esta fuera irregular, la exigencia legal se entiende cumplida, para todos los efectos, cuando el sujeto procesal dándose por suficientemente enterado, se manifiesta respecto de la decisión, o cuando él mismo utiliza en tiempo los recursos procedentes.

Dentro del expediente se incluirá un registro con la constancia de las notificaciones realizadas tanto en audiencia como fuera de ella, para lo cual se podrá utilizar los medios técnicos idóneos;

Por otra parte, la vinculación del garante, en calidad de tercero civilmente responsable, se realizará mediante el envío de una comunicación. Cuando sea procedente la desvinculación del garante se llevará a cabo en la misma forma en que se vincula." (Ley 1474, 2011)

Tabla 4

Tabla de Notificaciones II

AUTO	NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN
Auto de apertura de indagación preliminar	❖ Se comunica a la entidad afectada y al quejoso.
Archivo	❖ Se notifica por estrado.

Auto de apertura e imputación.	❖ Se notifica a los presuntos responsables o a sus apoderados de forma personal, en caso de que la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado surtirá la notificación por aviso y se les designará apoderado de oficio. Procede la notificación por aviso cuando pasados los 5 días de recibida la citación para notificación personal el interesado no acuda a notificarse personalmente. ❖ Al garante se comunica el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario, con esta comunicación se entiende vinculado al proceso. Se puede comunicar tanto representante legal o al apoderado designado por este. ❖ Se comunica a la entidad afectada.
Auto que reconoce personería jurídica	❖ Se notifica por estado.

Auto decreta o rechaza pruebas	❖	Se notifica por estrado.
Auto que decide	❖	Se notifica por estrado en audiencia de decisión-
Auto que decreta medidas cautelares	❖	Se notifica por estrado.

- **Disposiciones comunes del proceso de responsabilidad fiscal y ordinario para efectos de notificaciones y citaciones:**

El Articulo 112 de la ley 1474 de 2011 establece tanto para el proceso verbal como ordinario que, para notificar personalmente una decisión, o convocar la celebración de una audiencia se debe citar oportunamente a las partes, al garante, testigos, peritos y demás personas que deban intervenir en la actuación.

"El presunto responsable y su apoderado si lo tuviere, o el defensor de oficio, y el garante en calidad de tercero civilmente responsable, tendrán la obligación procesal de señalar la dirección, el correo electrónico o cualquier otro medio idóneo de comunicación, en el cual se recibirán las citaciones. Igualmente tendrán el deber de informar cualquier cambio que se presente en el curso del proceso. Cuando se haga un cambio de dirección, el funcionario responsable deberá hacer en forma inmediata el respectivo registro, la omisión a este deber

implicará que sean legalmente válidas las comunicaciones que se envíen a la última dirección conocida.

Por otro lado, la citación en el proceso verbal y ordinario debe indicar la clase de diligencia para la cual se le requiere, el lugar, la fecha y hora en donde se llevará a cabo y el número de radicación de la actuación a la cual corresponde.” (Ley 1474, 2011)

7.5.14 Efectos del fallo con responsabilidad:

Luego de proferido fallo con responsabilidad en el proceso que se adelante por vía verbal u ordinaria, dicha decisión trae los siguientes efectos:

- **Exigibilidad a través de la jurisdicción coactiva:**

La exigibilidad del fallo con responsabilidad fiscal a través del proceso de cobro coactivo es el efecto principal de la declaratoria de responsabilidad fiscal, ya que con esto se busca el pago del daño ocasionado por la conducta dolosa o culposa del gestor fiscal a la entidad estatal.

Lo anterior, está expresamente regulado en artículo 58 de la ley 610 del 2000 el cual estipula que:

> “En firme el fallo con responsabilidad fiscal este prestará merito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes y se hará efectiva dicha decisión a través de la jurisdicción coactiva de las contralorías”. (Ley 610, 2000)

- **Inclusión en el boletín de responsables fiscales:**

Otro efecto complementario a la emisión del fallo con responsabilidad fiscal es la inclusión de los causantes del daño fiscal en el boletín de responsables fiscales, dicha inclusión tiene como consecuencia que los que los representantes legales, los nominadores y demás funcionarios competentes, que nombren, posesionen o celebren cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, serán sancionados disciplinariamente, ello quiere decir que mientras el gestor fiscal aparezca en el boletín de responsables fiscales, no podrá acceder a cargos públicos de elección popular, ni a nombramientos como servidor público ni contratar con el estado.

Según la ley 610 del 2000, la Contraloría General de la Republica esta encargada de publicar el boletín y una vez lo emita este deberá tener "los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él" (Ley 610, 2000)[43].

Finalmente, de acuerdo con Amaya las circunstancias a través de las cuales el responsable fiscal puede dejar de aparecer en boletín de responsables fiscales son:

- ✓ Que se cancele la obligación patrimonial junto con los intereses declarados en el fallo.
- ✓ Que la decisión en la cual se declara responsablemente al gestor fiscal hubiera sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- ✓ Que se genere la revocatoria directa por la contraloría.
- ✓ Que el fallo hubiera perdido fuerza ejecutoria.

[43] Artículo 60 de la ley 610 de 2000.

- **Inhabilidad para desempeñar cargos públicos y para contratar con el Estado:**

La declaratoria de responsabilidad fiscal configura a su vez una restricción en acceso a cargos públicos[44] y a la celebración de contratos con el Estado. Lo anterior se encuentra expresamente regulado en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, el cual contempla la inhabilidad de (5) cinco años para contratar y ejercer cargos públicos para la persona declarada responsable fiscalmente en fallo debidamente ejecutoriado.

Según el parágrafo 1 del artículo 42 de la ley 1952 de 2021, la inhabilidad mencionada con antelación es temporal, pues solo estará presente mientras el responsable no realice el pago a la Contraloría General, a penas encuentre satisfecha la obligación, el ente de control está obligado a excluir su nombre del boletín de responsables fiscales.

De igual forma entiende el legislado que “si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, la persona que hubiera sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuara siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 S.M.L.M.V vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 S.M.L.M.V; por un año si la cuantía fuere superior a 10 S.M.L.M.V sin exceder de 50, y por tres meses la cuantía fuere igualo inferior a 10 S.M.L.M.V.” (Código General Disciplinario [C.G.D.], 2021) (C.G.D., 2021)

[44] Numeral 4 del artículo 42 Ley 1952 de 2019.

Finalmente, en caso de que el contratista se vea inmerso en inhabilidades o incompatibilidades de acuerdo con la ley 80 de 1993 y la ley 2014 de 2019 este "cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o si ello fuere posible, renunciara a su ejecución. Si la inhabilidad sobreviene de un proponente de una licitación se entenderá que renuncia a la participación en el proceso de selección y a los derechos surgidos del mismo." (Ley 80, 1993)

- **Declaratoria respecto a la caducidad de los contratos:**

Ahora bien, cuando en un proceso de responsabilidad fiscal un contratista sea declarado responsable fiscalmente de acuerdo con el art 61 de la ley 610 de 2000, las entidades de control fiscal están facultadas para solicitar a las autoridades administrativas contrates que declaren la caducidad[45] del contrato, esto siempre que no haya expirado el plazo para su ejecución y no se encuentre liquidado.

De acuerdo con Lozano (2020) el hecho que la contraloría solicite la declaratoria de caducidad a la autoridad administrativa correspondiente, no implica que de forma inmediata el contrato caduque, pues la solicitud de la contraloría tiene un efecto vinculante y no obligatorio. Lo anterior en todo caso no implica que la autoridad administrativa contratante no pueda declarar la caducidad con base en el fallo con responsabilidad fiscal del contratista.

[45] La declaratoria de caducidad es una facultad excepcional que tiene la entidad pública contratante para garantizar el cumplimiento del objeto contractual y está regulada en el artículo 18 de la ley 80 de 1993.

8. Segundo Informe: Conocimiento, Diagnóstico Y Organización De Los Procesos De Responsabilidad Fiscal De La Contraloría Municipal De Bucaramanga:

En esta segunda etapa de la práctica socio-jurídica se tuvo un acercamiento a los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, como resultado de esta fase se diseñó una herramienta ofimática en Excel con los procesos de responsabilidad fiscal; esta tiene diez pestañas, una de portada, otra relacionada con el normograma, dos de carácter general sobre el estado de los procesos ordinarios y verbales, dos pestañas creadas para analizar el cumplimiento de las fases procesales del proceso de responsabilidad fiscal ordinario y verbal, además de cuatro pestañas, dos de caducidad y dos de prescripción para los procesos verbales y ordinarios que funcionan como una calculadora jurídica y contabilizan el término de la extinción de la acción y la decisión de responsabilidad fiscal.

De igual forma, se remitió a la entidad un manual para el uso de la herramienta ofimática el cual, además de aportar un contenido gráfico, contiene un video para su empleo.

Este segundo informe está relacionado con el cumplimiento del cuarto objetivo de la propuesta del trabajo de grado, que hace alusión a proporcionar herramientas efectivas para simplificar los trámites provenientes del procedimiento de responsabilidad fiscal, garantizando el derecho al debido proceso de todos los intervinientes en la actuación.

9. Tercer Informe: Investigación Y Compilación De Los Aspectos Más Relevantes En Materia Jurisprudencial, En Aras De Una Interpretación Jurídica Integral Respecto Al Proceso De Responsabilidad Fiscal:

En este tercer informe se indagó sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, al respecto se elaboraron dos tipos de tablas, una sobre la compilación de reglas jurisprudenciales y otra con relación a los conceptos jurídicos más relevantes sobre el proceso de responsabilidad fiscal teniendo en cuenta sus fases procesales.

Con este informe se da cumplimiento total al objetivo específico número uno y al objetivo número dos, los cuales hacen alusión a:

- ✓ Analizar la jurisprudencia constitucional y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para extraer las reglas pertinentes relacionadas específicamente con el procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia.
- ✓ Diseñar un manual jurídico donde se concentren de forma clara e integral las disposiciones de la legislación colombiana relativas al proceso de responsabilidad fiscal, junto a las reglas jurisprudenciales relevantes y pertinentes a esta materia.

9.1 Reglas jurisprudenciales extraídas de las sentencias de la corte constitucional:

Tabla 5

Reglas Jurisprudenciales De La Corte Constitucional

Sentencia	Fecha	Regla jurisprudencial

SU-620 de 1996	***13 de noviembre de 1996.***	El derecho al debido proceso, específicamente el derecho de defensa se vulnera cuando en la etapa de investigación al imputado no se le otorga la oportunidad para controvertir y conocer las pruebas.
C-054 de 1997	***6 de febrero de 1997***	Decretar medidas cautelares sobre los bienes del imputado en la etapa de investigación del proceso de responsabilidad fiscal, cuando aún no se ha declarado la responsabilidad fiscal, no vulnera el derecho de propiedad contemplado en el art 58 de la C.P. ni quebranta el principio de presunción de inocencia contemplado el art 29 de la C.P. El art 79 de la ley 42 de 1993 no vulnera el derecho de defensa del investigado al contemplar únicamente el recurso de reposición y excluir el recurso de apelación del auto que apertura el juicio fiscal.

C-189 de 1998	***6 de mayo de 1998***	El artículo 80 y 81 de la ley 42 de 1993 no vulnera el principio de autonomía e independencia que la Constitución Política otorgó a las contralorías al atribuirle a la decisión de declaración de responsabilidad fiscal una naturaleza administrativa y al permitir a los responsables fiscales la posibilidad de demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
C-840 de 2001	***9 de agosto de 2001***	La expresión "con ocasión de la gestión fiscal" consagrada en el artículo 1 de la ley 610 del 2000 no vulnera el artículo 267 de la Constitución Política, en virtud de que no extralimita las facultades de las contralorías respecto a los procesos de responsabilidad fiscal.

		El artículo 12 de la ley 610 del 2000 no vulnera el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la responsabilidad de los servidores públicos, al establecer que los funcionarios que decreten medidas cautelares en el proceso de responsabilidad fiscal responderán solo por los perjuicios que causen en el evento de obrar con temeridad y mala fe.
C-131 de 2002	***26 de febrero de 2002***	El carácter facultativo de la defensa técnica en la diligencia de exposición libre y espontánea no es contrario al derecho de defensa y al debido proceso.
C-619 de 2002	***8 de agosto de 2002***	Los criterios de imputación del dolo y la culpa grave consagrados en el artículo 90 inciso 2 de la Constitución Política, no se aplican exclusivamente a los casos en que el estado es condenado a la reparación de daños antijurídicos causados; por el contrario, sí se aplican a todas las

		modalidades de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos frente al estado.
C-131 de 2003	***18 de febrero de 2003***	No vulnera la Constitución, particularmente los derechos constitucionales de los herederos, la norma legal que ordena citarlos y emplazarlos para seguir con ellos el trámite del proceso de responsabilidad fiscal y para que respondan hasta concurrencia de su participación en la sucesión, en el evento de la muerte del gestor fiscal antes de proferirse fallo en su contra debidamente ejecutoriado.
T-297 de 2006	***7 de abril de 2006***	La aplicación del principio de "verdad sabida y buena fe guardada" para solicitar la suspensión de un servidor público no entraña violación al debido proceso, en particular al principio de necesidad de prueba en el proceso fiscal.

		No resolver la situación de fondo en la investigación fiscal, debido a la inasistencia del investigado a rendir versión libre, no constituye vulneración al debido proceso.
C-382 de 2008	***23 de abril de 2008***	Reabrir la indagación preliminar o el proceso de responsabilidad fiscal, después de proferido el auto de archivo, y en los términos del artículo 117 de la ley 610 del 2000, no viola el derecho fundamental al debido proceso de quienes se encuentran sujetos al control fiscal.
T-549 de 2010	***6 de julio de 2010***	El derecho al debido proceso no se vulnera cuando la autoridad de control fiscal no designa defensor de oficio una vez proferido el auto de imputación de cargos al investigado que ha sido debidamente vinculado y ha actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

C-512 de 2013	***31 de julio de 2013***	Prever la aplicación inmediata de normas procesales a procesos de responsabilidad fiscal en curso, al momento de entrar en vigencia la ley que las contiene, no vulnera el principio de legalidad si se dispone el trámite del proceso conforme al procedimiento verbal. Establecer presunciones legales de dolo y de culpa, para efectos de determinar la culpabilidad en procesos de responsabilidad fiscal, no vulnera la presunción de inocencia ni el principio de la buena fe, si dichas presunciones buscan dar seguridad a situaciones relevantes, protegen bienes jurídicos valiosos y no contravienen la lógica y la experiencia.
C-083 de 2015	***24 de febrero de 2015***	La contradicción normativa entre el inciso primero y el inciso segundo literal del art

		98 de la ley 1474 de 2011 vulnera el derecho al debido proceso del investigado en el trámite verbal de responsabilidad fiscal, al otorgar por un lado validez a las audiencias en las que no asiste el investigado y a su vez imponerle cargas gravosas por su inasistencia.
C-091 de 2022	***10 de marzo de 2022***	El control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal sí vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y las garantías del debido proceso.
T-184 de 2023	***29 de mayo de 2023***	El derecho al debido proceso específicamente el derecho de defensa se vulnera cuando en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal se niega el acceso a piezas procesales relativas a medidas cautelares decretadas y practicas a un sujeto procesal distinto al que va dirigido la medida cautelar.

9.2 Reglas Extraídas De Las Jurisprudencias Del Consejo De Estado:

Tabla 6

Reglas Jurisprudenciales del Consejo de Estado

Sentencia	**Fecha**	**Regla jurisprudencial**
25000-23-24-000-2000-00755-01	***28 de abril de 2005***	Todos los bancos son sujetos pasivos del control fiscal por el hecho de tener contrato de cuenta corriente con entidades públicas o estatales.
63001233100020080015601	***22 de octubre de 2015***	Es nula por falta de competencia la decisión sobre la declaratoria de responsabilidad fiscal emitida por una autoridad distinta al superior jerárquico que revoco en grado de consulta un fallo absolutorio de responsabilidad fiscal.

270012331000201200030001	***15 de marzo de 2018.***	No se vulnera el principio de congruencia, cuando el auto de imputación de responsabilidad fiscal estima un monto respecto al daño patrimonial y el fallo por otro lado condena a una entidad bancaria por un monto superior, en razón a que el auto de imputación hacia extensiva la responsabilidad de la entidad financiera a otros títulos valores. No incurre en falsa motivación el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco por pagar cheques del sistema general de participaciones destinados al sector salud girados por un municipio con la

		sola forma de su representante legal.
25000234100020140003501	***28 de enero de 2021.***	No se vulnera el derecho al debido proceso, cuando el auto que resuelve los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal se notifica por medio de estado y no de manera personal, aun cuando los sujetos procesales se manifiestan respecto de la decisión. El fallo de primera instancia no incurrió en error al aplicar la prescripción de la póliza de seguro del artículo 120 de la ley 1474 de 2011 en vez de la prescripción establecida en el artículo 1081 del Código de Comercio.

25000234100020160247601	***11 de marzo de 2021***	No es nulo el fallo de responsabilidad fiscal por establecer en torno a la oportunidad de presentar los recursos de apelación y reposición el termino de 5 días luego de su notificación y no el termino de 10 días conforme a la ley 1437 de 2011.
25000-23-41-000-2017-00512-00	***19 de mayo de 2022***	La decisión de declaratoria de responsabilidad fiscal de los entes de control fiscal frente a funcionarios de elección popular, la cual implica una inhabilidad general para ejercer cargos públicos y contratar con el estado no vulnera los articulo 6 y 121 de la constitución.
50001-23-31-000-2003-40226-01.	***19 de julio de 2023***	Las contralorías no son responsables por los daños

ocasionados con la dilación del proceso de responsabilidad fiscal cuando esta conlleva a la prescripción de la acción. Se entiende que el daño debe ser cierto, personal y antijurídico

9.3 Compilación Conceptos Jurídicos De Jurisprudencias De La Corte Constitucional:

Tabla 7

Conceptos Jurídicos de la Corte Constitucional

Sentencia	Fecha	Conceptos jurídicos
Sentencia C-080/2001, Sentencia C-512 del 2013 y sentencia C-131 de 2002	***9 de agosto de 2001, 26 de febrero de 2002 y 31 de julio de 2013***	La indagación preliminar como etapa previa del proceso de responsabilidad fiscal y el auto de apertura como punto de inicio del proceso de responsabilidad fiscal.
Sentencia C-574 de 1998	***14 de octubre de 1998***	La caducidad de las acciones contenciosas administrativas y la

		prescripción de las acciones contenciosas administrativas.
Sentencia C-557 de 2001	***31 de mayo de 2001***	El debido proceso dentro del proceso de responsabilidad fiscal y el carácter de los actos administrativos dentro del proceso de responsabilidad fiscal y los actos de mero trámite.
Sentencia C-077 de 2007	***7 de febrero de 2007***	La responsabilidad disciplinaria frente a la responsabilidad fiscal y la inclusión dentro del boletín de responsables fiscales.

9.4 Compilación Conceptos Jurídicos De Jurisprudencias Del Consejo De Estado:

Tabla 8

Tabla Conceptos Jurídicos del Consejo de Estado

Sentencia	**Fecha**	**Conceptos jurídicos**
18001-23-31-000-2002-00374-01	***6 de junio de 2013***	La naturaleza de la culpa en el proceso de responsabilidad fiscal.

68001233300020130102401	***16 de mayo de 2016***	El estudio de las funciones del presunto responsable fiscal.
25000-23-24-000-2012-00195-01	***9 de agosto de 2018***	La prescripción y la caducidad en el proceso de responsabilidad fiscal.
25000-23-41-000-2019-00329-01	***26 de junio de 2020***	La naturaleza jurídica de la acción de repetición y de la responsabilidad fiscal similitudes y diferencias.
05001233300020180114601 y 25000234100020190024301	***25 de agosto de 2022 y 9 de marzo de 2023***	Régimen probatorio del proceso de responsabilidad fiscal.
250002341000 2019 00168 01	***14 de septiembre de 2023***	Declaratoria de responsabilidad fiscal y la culpa como elemento de la responsabilidad fiscal.

9.5 Sentencias Corte Constitucional:

Tabla 9

Tabla Sentencias Corte Constitucional I

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	SU-620 de 1996
Fecha	13 de noviembre de 1996
Magistrado ponente	Antonio Barrera Carbonell

Problema jurídico

¿Se vulnera el derecho al debido proceso, específicamente el derecho de defensa, cuando en la etapa de investigación al imputado no se le otorga la oportunidad para controvertir y conocer las pruebas?

Regla jurisprudencial

El derecho al debido proceso, específicamente el derecho de defensa se vulnera cuando en la etapa de investigación al imputado no se le otorga la oportunidad para controvertir y conocer las pruebas.

Razones de la regla

En el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas.

En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales tanto en la etapa de investigación como de juicio: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, **derecho de defensa**, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria),

debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Respecto al derecho de defensa la corte indica que durante el trámite del proceso de responsabilidad fiscal este debe ser unitario, continuo y permanente, dada la íntima relación causal que existe entre la investigación y el juicio fiscal. En efecto, en la investigación se va a establecer la certeza de los hechos investigados, la incidencia de estos en la gestión fiscal y a qué personas en concreto se les puede imputar la responsabilidad por las irregularidades cometidas en dicha gestión; cuando se inicia el juicio, es porque existe evidencia en relación con las situaciones mencionadas y porque se pone en tela de juicio la presunción de inocencia del imputado o investigado. En tales condiciones, a éste se le debe dar la oportunidad, no sólo en la etapa del juicio, sino en la investigación -luego de agotada la actuación unilateral de la administración- de ser oído en relación con hechos investigados, de solicitar y aportar pruebas e intervenir en su práctica.

Por otro lado, considera la Corte que garantizar el derecho de defensa en etapa de instrucción, aun con el vació normativo de la ley 42 de 1993 en lo relacionado con esta etapa en el proceso de responsabilidad fiscal, no solo va acorde con el derecho al debido proceso, sino a su vez con los principios de eficiencia y eficacia de la administración, ya que la vinculación de los imputados al proceso fiscal durante la investigación, mediante la oportunidad que se les brinda de suministrar su versión de los hechos y de la conducta

observada en desarrollo de la gestión fiscal y de solicitar y aportar pruebas e intervenir en su práctica contribuye a la certeza y solidez de la evidencia recogida y puede determinar que no sea necesaria la tramitación del juicio fiscal, con lo cual se logra la economía procesal.

La eficacia y la eficiencia de la administración no exige que en todos los procesos se adelante necesariamente el juicio fiscal para determinar si existe o no la responsabilidad fiscal de los imputados, sino que esta se pueda definir lo más pronto posible. Por tanto, lo más útil y conveniente para el servicio administrativo e igualmente para los imputados que ven comprometida su responsabilidad patrimonial y el goce de sus derechos fundamentales es que ello se haga dentro de la investigación, pues tanto la administración como los imputados o investigados en un proceso de responsabilidad fiscal tienen un interés cierto en que la verdad se establezca y se dé a conocer dentro del menor tiempo posible. Con lo anterior se combina la eficiencia y la eficacia de la actuación procesal, sin desconocer el derecho de defensa.

Tabla 10

Tabla Sentencias Corte Constitucional II

Identificación	
Corporación	Corte Constitucional

Número	C-054 de 1997
Fecha	6 de febrero de 1997
Magistrado ponente	Antonio Barrera Carbonell

Problema jurídico

I. ¿Decretar medidas cautelares sobre los bienes del imputado en la etapa de investigación del proceso de responsabilidad fiscal, cuando aún no se ha declarado la responsabilidad fiscal, vulnera el derecho de propiedad contemplado en el art 58 del C.P. y a su vez quebranta el principio de presunción de inocencia contemplado en el art 29 de la C.P?

II. ¿El art 79 de la ley 42 de 1993 es contrario a la constitución por vulnerar el derecho de defensa regulado en el art 29 de la C.P al investigado al contemplar únicamente el recurso de reposición y excluir el de apelación del auto que apertura el juicio fiscal?

Regla jurisprudencial

✓ **Regla I:** Decretar medidas cautelares sobre los bienes del imputado en la etapa de investigación del proceso de responsabilidad fiscal, cuando aún no se ha declarado la responsabilidad fiscal, no vulnera el derecho de propiedad contemplado

en el art 58 de la C.P. ni quebranta el principio de presunción de inocencia contemplado el art 29 de la C.P.

✓ **Regla II:** El art 79 de la ley 42 de 1993 no vulnera el derecho de defensa del investigado al contemplar únicamente el recurso de reposición y excluir el recurso de apelación del auto que apertura el juicio fiscal.

Razones de la regla

✓ **Razones de la regla I:**

De acuerdo con lo expuesto por la Corte en nuestro régimen jurídico, las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto:

A. Garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido.

B. Impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho

C. Asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.

Por otro lado, la Corte indico que las medidas cautelares no tienen ni pueden tener el sentido o alcance de una sanción, porque aun cuando afectan o pueden afectar los intereses de los sujetos contra quienes se promueven, su razón de ser es la de garantizar un derecho actual o futuro, y no la de imponer un castigo.

Además, considera la Corte que durante el periodo que transcurre entre la iniciación de la investigación fiscal, la apertura del juicio fiscal y su conclusión transcurre un espacio de tiempo durante el cual el investigado o imputado por la gestión fiscal irregular puede con miras a anular o impedir los efectos del fallo de responsabilidad fiscal variar la titularidad jurídica de sus bienes y caer maliciosamente en estado de insolvencia. El referido fallo sería ilusorio, si no se proveyeran las medidas necesarias para garantizar sus resultados, impidiendo la desaparición o la distracción de los bienes del sujeto obligado. Los fines superiores que persigue el juicio de responsabilidad fiscal, como es el resarcimiento de los perjuicios derivados del ejercicio irregular de la gestión fiscal, con la cual se atiende a la preservación del patrimonio público, la necesidad de asegurar el principio de moralidad en la gestión pública, e igualmente la garantía de la eficacia y la eficiencia de las decisiones que adopte la administración para deducir dicha responsabilidad, justifican la constitucionalidad de las medidas cautelares que autoriza el art 75 de la ley 42 de 1993.

Respecto a la vulneración del derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 la Corte Constitucional considera que este no se afecta al decretar las medidas cautelares, si bien, limita los poderes de disposición, uso y disfrute de su titular durante el trámite del proceso, no tiene la virtud ni de desconocer ni de extinguir el derecho.

Tampoco, el decretar las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal desconoce el derecho a la defensa, las medidas cautelares son simplemente instrumentales, de alcance temporal y encaminadas exclusivamente a garantizar los efectos del fallo de responsabilidad fiscal, pero en manera alguna impiden el derecho de defensa del afectado, quien puede ejercitarla no sólo durante el trámite de la investigación sino durante la etapa del juicio que concluye con el acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal.

Resulta entonces equivocada la interpretación que exige como condición de la viabilidad de las medidas cautelares la declaración de responsabilidad fiscal, porque como se señaló anteriormente, la medida tiene un carácter precautorio, independiente de la decisión de condena de quien ha sido señalado, en principio, como responsable de un alcance fiscal. De no ser así, se desnaturalizaría la esencia misma de la medida y se pondría en peligro la finalidad del proceso fiscal y la eficacia y la eficiencia de las decisiones de la administración.

Por consiguiente, las medidas cautelares no están condicionadas a que quienes ejercen la acción respectiva -las contralorías- sean titulares de un derecho cierto, deducido del fallo de responsabilidad fiscal, porque precisamente la esencia de estas radica en su carácter de garantía del ejercicio de la competencia estatal que conlleva la tramitación del proceso de responsabilidad fiscal.

- ✓ **Razones de la regla II:**

La Corte indico que el criterio de regulación del recurso de apelación contra una sentencia es una medida facultativa del legislador que éste bien puede establecer cuando se den ciertos supuestos fácticos y jurídicos que razonablemente la aconsejen o propicien. Ello significa que la omisión del recurso no constituye necesariamente la violación del principio constitucional de la doble instancia. El único evento en que la apelación constituye un medio de defensa ineludible y garantista del derecho a la defensa es en relación con la sentencia condenatoria en materia penal porque, como lo ha señalado la Corte, "una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso". En todos los demás casos, la doble instancia es un principio constitucional cuyas excepciones pueden estar contenidas en la ley.

Si la consagración del recurso frente a una sentencia, como lo explico la Corte no constituye un imperativo constitucional, salvo cuando en materia penal, menos puede tener dicho alcance frente a otras decisiones de naturaleza diferente que se pronuncien dentro de la actuación judicial o administrativa, así su contenido tenga la extrema importancia de un auto interlocutorio.

Tabla 11

Tabla Sentencias Corte Constitucional III

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-189 de 1998

Fecha	6 de mayo de 1998
Magistrado ponente	Alejandro Martínez Caballero

Problema jurídico

¿Vulnera el artículo 80 y 81 de la ley 42 de 1993 el principio de autonomía e independencia que la Constitución Política otorgo a las contralorías al atribuir a las decisiones de declaración de responsabilidad fiscal una naturaleza administrativa y al permitir a los responsables fiscales la posibilidad de demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

Regla jurisprudencial

El artículo 80 y 81 de la ley 42 de 1993 no vulnera el principio de autonomía e independencia que la Constitución Política otorgó a las contralorías al atribuirle a la decisión de declaración de responsabilidad fiscal una naturaleza administrativa y al permitir a los responsables fiscales la posibilidad de demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Razones de la regla

La Constitución no prohíbe que se atribuya naturaleza administrativa a los actos de control de las contralorías, siempre y cuando eso no se traduzca en una coadministración por parte de esas entidades, ni en una vulneración de la autonomía misma de los órganos de control.

Explica por otro lado la Corte que si bien, en general, todo ejercicio de una función administrativa, en el sentido de ejecución administrativa, se hace por medio de actos administrativos, por el contrario, no todos los actos administrativos son expresión de una función administrativa, ya que pueden desarrollar otras funciones del Estado, como las funciones de control o de organización electoral. Por ende, no es incompatible con la autonomía de las funciones de control que sus actos sean calificados por la ley como administrativos, pues ello no confiere naturaleza administrativa a la actuación del órgano, sino que simplemente señala que, debido a la ausencia de los requisitos de imparcialidad, independencia e inamovilidad de los funcionarios que los emiten, estos actos no son definitivos, pues pueden ser revisados por los jueces en cuestión.

Por lo anterior, la Contraloría, si bien es un órgano autónomo, no es autárquico y se encuentra sometido a controles y, en especial, al principio de legalidad. Por ende, es claro "que la regulación del proceso de responsabilidad fiscal corresponde al legislador, conforme a los arts. 6, 29, 121, 124, 150-23 de la Constitución", por lo cual en principio nada se puede objetar a que el Congreso regule la naturaleza de estos procesos y les atribuya carácter administrativo.

Por todo lo anterior, la eventual revisión por la jurisdicción de lo contencioso administrativo no puede ser entendida como un desconocimiento de la autonomía de ese órgano de control, sino como una consecuencia del principio de que en un Estado de derecho no puede haber acto estatal sin control. Es más, la estructura misma de la Contraloría, esto es, su organización jerárquica y administrativa, es congruente con la necesidad de que sus actuaciones puedan ser impugnadas ante un órgano que reúna las calidades propias de los funcionarios judiciales, como la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Obiter dicta

Si bien el cargo demandado en torno al artículo 80 no estaba relacionado con la expresión de "presunto responsable" de esta norma, la Corte señalo que esta expresión debe ser interpretada de conformidad con la presunción de inocencia consagrada en la Carta (CP art. 29). Esto significa que no puede considerarse que la ley ha establecido una presunción de culpabilidad, pues en tal caso podría vulnerar la Constitución, sino que la norma se está refiriendo a la persona investigada, esto es a un eventual responsable, frente al cual la Contraloría debe comprobar que efectivamente ha ocasionado un daño al erario público por su conducta dolosa o culposa. En tal entendido, la Corte considera que ese inciso es constitucional, y así se declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

Tabla 12

Tabla de Sentencias Corte Constitucional IV

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-840 de 2001
Fecha	9 de agosto de 2001
Magistrado ponente	Jaime Araujo Rentería
Problema jurídico	

I. ¿La expresión con "ocasión de la gestión fiscal" consagrada en el artículo 1 de la ley 610 de 2000 vulnera el artículo 267 de la constitución política al extralimitar las facultades de las contralorías respecto a los procesos de responsabilidad fiscal?

II. ¿El artículo 12 de la ley 610 de 2000 vulnera el art 90 de la Constitución Política, que consagra la responsabilidad de los servidores públicos, al establecer que los funcionarios que decreten medidas cautelares en el proceso de responsabilidad fiscal responderán únicamente por los perjuicios que causen en el evento de haber obrado con temeridad y mala fe?

Regla jurisprudencial

✓ **Regla I**: La expresión "con ocasión de la gestión fiscal" consagrada en el artículo 1 de la ley 610 del 2000 no vulnera el artículo 267 de la Constitución Política, en virtud de que no extralimita las facultades de las contralorías respecto a los procesos de responsabilidad fiscal.

✓ **Regla II**: El artículo 12 de la ley 610 del 2000 no vulnera el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la responsabilidad de los servidores públicos, al establecer que los funcionarios que decreten medidas cautelares en el proceso de responsabilidad fiscal responderán solo por los perjuicios que causen en el evento de obrar con temeridad y mala fe.

Razones de la regla

✓ **Razones de la regla i:**

El objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes, en el manejo de tales haberes, o con

ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa.

Por lo anterior, no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales.

La expresión “con ocasión de la gestión fiscal”, entonces hace alusión a que la gestión fiscal es susceptible de operar como circunstancia u oportunidad para ejecutar o conseguir algo a costa de los recursos públicos, causando un daño al patrimonio estatal, evento en el cual la persona que se aproveche de tal situación, dolosa o culposamente, debe responder fiscalmente resarciendo los perjuicios que haya podido causar al erario público.

El sentido unitario de la expresión con “ocasión de la gestión fiscal” sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y

necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone a las contralorías examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "con ocasión de ésta", contenida en el artículo 1 de la ley 610 de 2000, bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.

- ✓ **Razones de la regla ii:**

La imprudencia temeraria consiste en omitir el cuidado y diligencia que puede exigirse a la persona menos cuidadosa, atenta o diligente. Con lo anterior concluye la Corte que la acepción de temeridad equivale esencialmente a la definición de culpa grave que registra el Código Civil, de donde se colige finalmente que bajo tal adjetivo calificativo no se restringe

irregularmente la responsabilidad del funcionario en lo tocante al grado de diligencia y cuidado que se le exige para decretar medidas cautelares. Por el contrario, la noción de temeridad, en tanto asimilación a culpa grave, se acompasa nítidamente con las formas de culpabilidad que concentra la Constitución en su artículo 90.

Por otro lado, el concepto de mala fe consagrado en el artículo 90 se sitúa en el mismo rango del dolo. Con esto, en el caso de que dentro del proceso de responsabilidad fiscal el funcionario competente decrete medidas cautelares que por su misma desproporción acusen irregularidades que fueron conocidas por él, y que pese a las mismas expidió el acto quebrantador de derechos patrimoniales del procesado, manifiesta será la mala fe con que actuó en tanto tuvo conocimiento y voluntad para producir el acto generador del daño antijurídico. Hipótesis en la cual se actualiza la eventual responsabilidad del Estado junto con la del funcionario infractor a términos del artículo 90 Superior.

Consecuentemente, cuando el respectivo servidor público obre con temeridad o mala fe al decretar las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal, el Estado debe responder primeramente por los daños antijurídicos que le sean imputables, con la subsiguiente repetición que debe ejercer contra aquél.

Obiter dicta

- ✓ **Relación de la gestión fiscal, los bienes públicos y la responsabilidad fiscal:**

La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición.

La responsabilidad fiscal además está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. Lo cual implica que, si una persona que ejerce gestión fiscal respecto de unos bienes o rentas estatales causa daño a ciertos haberes públicos que no se hallan a su cargo, el proceso a seguirle no será el de responsabilidad fiscal, pues como bien se sabe, para que este proceso pueda darse en cabeza de un servidor público o de un particular, necesaria es la existencia de un vínculo jurídico entre alguno de éstos y unos bienes o fondos específicamente definidos. Es decir, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados.

- ✓ **Estimación del daño fiscal e indemnización del daño fiscal:**

Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.

Respecto a la indemnización de los daños materiales esta debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante). A lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la responsabilidad fiscal se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610.

Tabla 13

Tabla Sentencias Corte Constitucional V

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-131de 2002
Fecha	26 de febrero de 2002

Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño

Problema Jurídico

¿El carácter facultativo de la defensa técnica en la diligencia de exposición libre y espontánea es contraria al derecho de defensa y al debido proceso?

Regla Jurisprudencial

El carácter facultativo de la defensa técnica en la diligencia de exposición libre y espontánea **no es** contrario al derecho de defensa y al debido proceso.

Razones de la regla

El debido proceso, como derecho fundamental consagrado en la constitución política, se encuentra representado por una multitud de garantías sustanciales y procesales que vigilan el actuar dentro de los procesos judiciales y administrativos, estas garantías son de estricto cumplimiento, pues, resultan un presupuesto del estado social de derecho y las demás estipulaciones constitucionales. Aunque el debido proceso sea considerado

como un principio universal y permanente, esto no significa que su aplicación a través de las distintas ramas que configuran el aparato estatal ha de ser homogénea, en tal medida, el legislador está facultado para regular de forma especial y especifica distintos trámites o procedimientos legales, teniendo en cuenta sus particularidades, sin que esto llegue a una violación al derecho al debido proceso.

Como procedimiento administrativo adelantado por un ente de control fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal no es ajeno a las exigencias propias del derecho al debido proceso, sobre este tema, la corte narra cómo el desarrollo legislativo de la responsabilidad fiscal ha sido guiado por parte de la jurisprudencia constitucional, generalizando las garantías constitucionales a la integridad del proceso de responsabilidad fiscal, no solamente sus etapas de juzgamiento.

La corte constitucional en su análisis del artículo 29 de la carta política, encuentra que, aunque el constituyente proclamo claramente la universalidad del derecho al debido proceso, su aplicación es variable dependiendo del trámite o proceso donde se dé su aplicación, en tal sentido, se entiende que la presencia de un defensor es obligatoria dentro del proceso de responsabilidad penal, pues, como consecuencia de una posible declaratoria de responsabilidad penal, se verían afectados derechos fundamentales del procesado tales como la libertad de locomoción, vulneración que justifica este mayor grado de protección por parte del ordenamiento jurídico, en contraposición, el proceso de

responsabilidad fiscal pone en disputa exclusivamente el patrimonio del presunto responsable fiscal, siendo una vulneración significativamente inferior a los derechos propios en comparación al ya mencionado proceso penal. Es entonces, que el constituyente previó ciertas garantías constitucionales para el proceso penal, mientras que calló en lo respectivo al proceso de responsabilidad, por ende, otorgó al legislador la posibilidad de regular autónomamente estos aspectos.

Así mismo, la corte afirma que exista una diferencia en la materialización del derecho al debido proceso entre los procesos administrativos y jurisdiccionales, teniendo los primeros una mayor libertad legislativa, además, al tratarse de un proceso administrativo, las decisiones que den fin al proceso son susceptibles de ser recurridas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, gozando entonces de dos actuaciones donde pueden presentar sus pretensiones y son titulares de derechos constitucionales.

Por otra parte, el tribunal determinó que los temas tratados dentro del proceso de responsabilidad fiscal son propios de la gestión conocida por los gestores públicos presuntamente responsable, por ende, es presumible que estos son conocedores de los temas a discusión y en tal medida se resta la importancia de un apoderado judicial dentro de la diligencia de exposición libre y espontánea. Sin perjuicio de lo anterior, la corte entiende que una vez el proceso de responsabilidad ha llegado a su etapa de imputación, la presencia de un apoderado deja de ser facultativa, pues, esta etapa procesal implica

una alta posibilidad de una decisión en contra de los intereses del presuntamente responsable, decisión que puede afectarlo patrimonial como personalmente, de igual forma, esta fase del proceso se considera más compleja que las anteriores, por lo que la presencia de un abogado es relevante para la protección de los intereses del imputado fiscalmente.

Por otra parte, la presencia de un apoderado judicial no es la única forma por la cual se puede materializar el derecho de defensa y el debido proceso dentro de una actuación judicial o administrativa, esto cada vez que el legislado ha previsto al posible responsable fiscal con distintas facultades para facilitar el ejercicio de su defensa dentro de la actuación procesal, tales como:

- ✓ El derecho a obtener copia de la actuación.
- ✓ El derecho a pedir pruebas tras la exposición libre y espontánea.
- ✓ La prohibición de utilizar pruebas que no gocen de las formalidades sustanciales o se hayan obtenido con la violación de derechos fundamentales.
- ✓ El derecho a controvertir las pruebas a partir de la exposición libre o desde la apertura del proceso.
- ✓ El derecho a la declaratoria de nulidad de lo actuado hasta antes del fallo.

- ✓ El derecho a que se notifique la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.
- ✓ El derecho a ser escuchado en exposición libre y espontánea o a que en su ausencia se nombre un apoderado de oficio.

Es entonces que, por la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, los diferentes matices por los cuales se materializa el derecho al debido proceso y la amplia gama de herramientas y facultades otorgadas por el legislador que la corte constitucional concluye que el hecho de que la presencia de un apoderado judicial dentro de la diligencia de exposición libre sea facultativa, no constituye una violación a las estipulaciones constitucionales sobre el debido proceso y el derecho de defensa.

Tabla 14

Tabla Sentencia Corte Constitucional VI

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-619 de 2002
Fecha	8 de agosto de 2002
Magistrado ponente	Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil
Problema Jurídico	

¿Los criterios de imputación del dolo y la culpa grave consagrados en el artículo 90 inciso 2 de la Constitución Política, se aplican exclusivamente a los casos en que el estado es condenado a la reparación de daños antijurídicos causados a particulares; o sí, por el contrario, se aplican a todas las modalidades de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos frente al estado, en particular a la fiscal, aún en el evento en que ésta última no tenga fundamento en el citado artículo 90 superior?

Regla Jurisprudencial

Los criterios de imputación del dolo y la culpa grave consagrados en el artículo 90 inciso 2 de la constitución política, no se aplican exclusivamente a los casos en que el estado es condenado a la reparación de daños antijurídicos causados; por el contrario, sí se aplican a todas las modalidades de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos frente al Estado.

Razones de la regla

En primer lugar, es claro que la fuente principal de la responsabilidad patrimonial del estado o cláusula de responsabilidad estatal emana del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, la cual afirma que el estado será responsable en aquellas situaciones donde los servidores públicos con su acción u omisión generen un daño antijurídico, son entonces elementos de la responsabilidad estatal los siguientes:

a. La ocurrencia del daño antijurídico o lesión

b. La relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión del ente publico

Aclara la corte que, frente a la ocurrencia del daño antijurídico, este es más que la falla del servicio e incluye toda afectación patrimonial o extrapatrimonial, legal o ilegal que el ciudadano se vea obligado a soportar, sin existir ninguna justificación por parte del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, que la constitución reconozca el derecho a reparación que poseen los ciudadanos por la actividad estatal, no implica una cláusula de absolución al funcionario público que con su acción u omisión dio origen a la lesión, en tal sentido, la misma carta política contempla en el inciso segundo del citado artículo, que cuando el estado se vea obligado a reparar a un particular en virtud de la cláusula del artículo 90, se faculta para

repetir contra el funcionario responsable del daño antijurídico, siempre y cuando la mencionada conducta haya sido cometida a título de dolo o culpa grave.

La corte aclara que la cláusula de responsabilidad patrimonial del estado y la acción de repetición tienen objetivos constitucionales distintos, mientras que la primera está enfocada a procurar la protección del patrimonio de los ciudadanos, la segunda se interesa en asegurar la integridad del patrimonio estatal, bajo el entendido de que es a través de este que se puede materializar los fines del estado social de derecho.

Por otra parte, la Corte Constitucional entiende a la acción de repetición como un mecanismo constitucional por el cual el estado puede recuperar el patrimonio perdido en razón de daños antijurídicos provenientes de conductas graves culposas o dolosos de sus funcionarios, esta acción goza de un carácter civil, patrimonial y subsidiario; en tal sentido, la corte menciona los siguientes requisitos para su procedibilidad:

1. Que la entidad pública haya sido condenada por una autoridad competente al pago de un daño antijurídico.

2. Que se haya determinado que el funcionario público haya ocasionado el daño a través de una conducta grave culposa o dolosa.

3. Que efectivamente la entidad haya realizado el pago de la condena por responsabilidad.

Es entonces que no podrá ejercerse la acción de repetición en contra de todos los servidores que hayan generado un daño antijurídico, pues, de haber actuado legalmente o bajo culpa leve, no será procedente la repetición. En conclusión, el ámbito de operación de la acción de repetición se encuentra limitado a las conductas antijurídicas de los servidores bajo el grado del dolo o la culpa grave exclusivamente.

En primer lugar, la jurisprudencia afirma que el legislador está facultado para llenar aquellos vacíos que la carta política haya dejado, sin embargo, en su análisis encuentra que esta facultad está limitada por los principios constitucionales, tal que así, que, aunque no haya regla constitucional específica para la imputación subjetiva de la responsabilidad fiscal, cualquier legislación debe ser concordante con las demás normas constitucionales.

De igual forma, se entiende que la responsabilidad fiscal y la responsabilidad patrimonial provienen de un mismo origen comprendido por el tribunal constitucional, en tal sentido ambas son subespecies con un mismo fundamento, es entonces, que la corte afirma que debe existir cierta proporcionalidad entre la imputación de ambos, así mismo, ambas

responsabilidades tienen un mismo objetivo, la restauración de un patrimonio estatal que se ha visto afectado.

En tal sentido, que la responsabilidad fiscal exigiera una imputación subjetiva mucho más flexible a la patrimonial, conlleva a un acto injustificado y desproporcional, que en palabras de la corte implica que el legislador transforme el fundamento constitucional de la responsabilidad fiscal, violando el derecho a la igualdad material y ha de considerarse como un acto de discriminación.

Tabla 15

Tabla Sentencia Corte Constitucional VII

Identificación	
Corporación	Corte Constitucional
Número	C-131 de 2003
Fecha	18 de febrero de 2003
Magistrado ponente	Manuel José Cepeda Espinosa
Problema Jurídico	

¿Vulnera la constitución, particularmente los derechos constitucionales de los herederos, la norma legal que ordena citarlos y emplazarlos para seguir con ellos el trámite del proceso de responsabilidad fiscal y para que respondan hasta concurrencia de su participación en la sucesión, en el evento de la muerte del gestor fiscal antes de proferirse fallo en su contra debidamente ejecutoriado?

Regla Jurisprudencial

No vulnera la constitución, particularmente los derechos constitucionales de los herederos, la norma legal que ordena citarlos y emplazarlos para seguir con ellos el trámite del proceso de responsabilidad fiscal y para que respondan hasta concurrencia de su participación en la sucesión, en el evento de la muerte del gestor fiscal antes de proferirse fallo en su contra debidamente ejecutoriado

Razones de la regla

Por su naturaleza el proceso de responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio ni penal, pues, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, que busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial al estado.

La corte considera a la acción fiscal como independiente y autónoma a la disciplinaria o la penal.

De la misma forma, el proceso fiscal tiene un carácter esencialmente administrativo, de tal manera, que es impulsado y decidido a través de actos administrativos susceptibles de control judicial por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, asi mismo, también es propio de la naturaleza del proceso fiscal la salvaguarda y garantía del debido proceso, cuyo incumplimiento ha de llevar a la nulidad de lo actuado.

La ley 610 de 2000 estipula que son sujetos del control fiscal aquellos servidores públicos o particulares que ejerzan la gestión fiscal, de tal manera, que si la conducta no es realizada por un gestor fiscal, los entes de control fiscal no tienen competencia para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal contra ellos, sin embargo, se debe entender que, aunque el proceso requiere de la presencia de un supuesto responsable fiscal que cumpla con las anteriores características, esto no limita o impida la posibilidad de vincular a terceros en calidades distintas, tal como la sucesión procesal.

La sucesión procesal es una figura nacida del derecho privado, por la cual, al fallecer o desaparecer la persona con que inicio un proceso, se llama a sus herederos para que asuman la posición que ha quedado vacante, es así, que los herederos asumen las responsabilidades procesales de la parte original del proceso, en fe, de garantizar la

defensa y proteger los intereses disputados. Este fenómeno procesal se encuentra excluido de aquellos procesos de carácter personalísimos, tales como son el divorcio o la nulidad del matrimonio, donde la muerte de la parte implica la culminación de las actividades procesales.

En el caso de la sucesión procesal dentro del proceso de responsabilidad fiscal, aclara la corte que la muerte del gestor fiscal no implica el fin del proceso, pues la finalidad de este es el resarcimiento patrimonial, en tal medida se persigue es el patrimonio del gestor fiscal, no a la persona en sí misma.

La sucesión procesal se fundamente en principios tales como “el patrimonio sirve de prenda general del cumplimiento de las obligaciones” y “los bienes del difunto están destinados al pago de sus deudas”, es entonces que de la sucesión se cumplen tanto los intereses de los herederos de obtener su cuota de la masa hereditaria, como de los acreedores de obtener el pago de las obligaciones del causante.

Es entonces que los herederos entran al proceso de responsabilidad fiscal con el objetivo de proteger la universalidad patrimonial de su causante, salvaguardando los derechos a la propiedad, a la defensa y al debido proceso, los herederos son considerados como partes

dentro del proceso, a quienes no se les imputa ningún tipo de responsabilidad fiscal, pero se encargan de defender sus intereses patrimoniales.

Tabla 16

Tabla Sentencia Corte Constitucional VIII

Identificación	
Corporación	Corte Constitucional
Número	T-297 de 2006
Fecha	7 de abril de 2006
Magistrado ponente	Jaime Córdoba Triviño
Problemas Jurídicos	
I. ¿La aplicación del principio de "verdad sabida y buena fe guardada" para solicitar la suspensión de un servidor público entraña violación al debido proceso, en particular al principio de necesidad de prueba en el proceso fiscal?	

II. ¿No resolver la situación de fondo en la investigación fiscal, debido a la inasistencia del investigado a rendir versión libre, constituye vulneración al debido proceso?

Regla Jurisprudencial

- ✓ **Regla I:** La aplicación del principio de "verdad sabida y buena fe guardada" para solicitar la suspensión de un servidor público no entraña violación al debido proceso, en particular al principio de necesidad de prueba en el proceso fiscal.
- ✓ **Regla II:** No resolver la situación de fondo en la investigación fiscal, debido a la inasistencia del investigado a rendir versión libre, no constituye vulneración al debido proceso.

Razones de la Regla – *Ratio Decidendi*

- ✓ **Razones de la regla I:**

La suspensión de servidores y el principio de verdad sabida y buena fe guardada

El principio de verdad sabida y buena fe guardada *remiten a la esfera interna del fallador quien adopta una decisión cuya finalidad no es necesariamente la justicia o la equidad. (…) Quien falla verdad sabida y buena fe guardada no tiene que hacer explícitos los hechos en que se funda ni justificar con razones sus conclusiones*, sin embargo, esto no significa que la decisión en conciencia o verdad sabida y buena fe guardada pueda ser arbitraria, *"si bien el que decide en conciencia no tiene que hacer expresas sus razones, el contenido de lo decidido también tiene que respetar unos límites mínimos externos como los hechos básicos del caso.*

Son tres las características de la potestad para la suspensión de un funcionario público.

1. Es una orden de carácter vinculante, no es potestativo de la autoridad investigada oponerse a la suspensión.

2. Es una decisión provisional, por la cual, se separa temporalmente al funcionario de su cargo, en fe de salvaguardar el efectivo desarrollo de la investigación.

3. Tiene un carácter descentralizado, es una facultad propia de cada contralor territorial, no se trata de una delegación por parte del contralor general de la república.

En conclusión, los contralores territoriales están facultados para suspender a los funcionarios investigados durante el trámite del proceso bajo el principio de verdad sabida y buena fe guardada, siempre que la permanencia en el cargo del funcionario pueda afectar las labores del ente de control y existan pruebas de determinación del daño patrimonial, estimación de la cuantía e identificación de los presuntos responsables**.**

- ✓ **Razones de la regla II:**

La dilación del proceso como violación al derecho al debido proceso

La Corte ha señalado que de los postulados constitucionales se sigue el deber de todas las autoridades públicas de adelantar actuaciones y resolver de manera diligente y oportuna los asuntos sometidos a ella. En ese sentido, la dilación injustificada y la inobservancia de los términos judiciales o administrativos pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular. Es entonces la noción de plazo razonable central para determinar si, en el caso concreto, el derecho al debido proceso, en tanto garantía de recibir decisión oportuna de la autoridad administrativa, ha sido vulnerado.

Así, la violación del debido proceso derivada de la dilación o mora de la autoridad depende del carácter *injustificado* en el incumplimiento de los términos. En este sentido constituye una violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, aquella denegación o inobservancia de los términos procesales que se presenten sin causa que las justifiquen o razón que las fundamenten

Solamente una justificación debidamente probada y establecida fuera de toda duda permite exonerar al juez de su obligación constitucional de dictar oportunamente las providencias a su cargo, en especial cuando de la sentencia se trata. La justificación es extraordinaria y no puede provenir apenas del argumento relacionado con la congestión de los asuntos al despacho.

Son tres los elementos que caracterizan la mora judicial que vulnera el debido proceso del investigado:

a. Incumplimiento de los términos procesales señalados en la ley para adelantar una actuación

b. que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento

c. la falta de motivo o *justificación razonable* en la demora.

ORBITER DICTA

Es un proceso de carácter administrativo al centrarse en el análisis del manejo y gestión de los bienes públicos, la corte lo entiende como un análisis pasivo y de control, pues, se limita a estudiar la legalidad de las actuaciones activas de los entes vigilados.

Se entiende como un proceso de carácter subjetivo, al centrarse la investigación en determinar una posible imputación subjetiva al investigado, sea esta de tipo dolosa o culposa.

Es de naturaleza patrimonial, puesto que su fin esencial es el resarcimiento del daño causado por la actuación del gestor público.

Es de carácter autónomo e independiente, pues no es subordinado el inicio o fin de cualquier otro tipo de proceso, así mismo, implica la separación del ente que lleva a cabo el proceso de las 3 ramas tradicionales del poder, por lo cual, su actuación se lleva de forma independiente a estas, determina la corte que en este sentido se requiere también la

potestad de generar su regulación propia para llevar a cabo su ordenamiento y el cumplimiento de su misión institucional, por ende, la autoridad de control también debe de gozar de sus propios recursos y personal.

De igual manera, el proceso de responsabilidad fiscal debe atender a las disposiciones constitucionales del debido proceso.

Tabla 17

Tabla Sentencia Corte Constitucional IX

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-382 de 2008
Fecha	23 de abril de 2008
Magistrado ponente	Rodrigo Escobar Gil
Problema Jurídico	

¿Reabrir la indagación preliminar o el proceso de responsabilidad fiscal, después de proferido el auto de archivo, y en los términos del articulo1 17 de la ley 610 del 2000, viola el derecho fundamental al debido proceso de quienes se encuentran sujetos al control fiscal?

Regla Jurisprudencial

Reabrir la indagación preliminar o el proceso de responsabilidad fiscal, después de proferido el auto de archivo, y en los términos del articulo1 17 de la ley 610 del 2000, no viola el derecho fundamental al debido proceso de quienes se encuentran sujetos al control fiscal

Razones de la regla

El constituyente a través del artículo 267 de la carta política, otorgó al legislador la facultad para regular los procedimientos, reglas y sistemas aplicables al régimen de control fiscal, entre algunas, las medidas relacionadas con la firmeza de las decisiones, de igual forma, la constitución no dicta las reglas para determinar cuándo las actuaciones y decisiones dentro del proceso de responsabilidad fiscal han de adquirir firmeza, por lo tanto, esta facultad es propia y exclusiva del legislador.

Así mismo, aunque el efecto de la cosa juzgada funcione como fundamento para proteger la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico, no se entiende como un objeto absoluto, pues, en situaciones donde su firmeza pueda afectar la eficacia de la justicia material,

está el legislador habilitado para establecer causales excepcionales, por las que se pueda levantar la cosa juzgada.

Es entonces, que establecer excepciones por las cuales la reapertura de las etapas de indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal es una medida legitima, encaminada a la defensa y reparación del patrimonio público, y a su vez, para cumplir con los presupuestos constitucionales de investigar y sancionar al funcionario públicos a cargo de gestión fiscal que causen un daño antijurídico al patrimonio público.

El primero de los dos eventos donde se autoriza para reaperturar las actuaciones procesales, son aquellas situaciones donde aparezcan nuevas pruebas sobre la existencia del daño fiscal o de la identidad del posible responsable fiscal; o cuando la decisión de archivo fue sustentada en prueba falsa. Estas dos situaciones justifican la medida legislativa de levantar la cosa juzgada, pues de ignorarse nuevas pruebas o actuar bajo pruebas falsas, se estaría ante un desconocimiento del principio de prevalencia del interés general y del orden justo, a su vez, se legitimaria actuaciones fraudulentas dentro de la función pública, atentando contra el imperio de la justicia, la verdad material y el orden justo.

Finalmente, se observa que la reapertura del proceso o indagación archivada ha de respetar los derechos de defensa, contradicción, impugnación y demás garantías

constitucionales del posible responsable fiscalmente, en concordancia, la decisión de reapertura no implica situaciones de incertidumbre o dilación, pues, esta se encuentra legalmente limitada a los fenómenos de caducidad y prescripción.

Orbiter Dicta

- ✓ **El fin del control fiscal**:

El control fiscal existe como instrumento para garantizar los fines constitucionales previstos frente a las finanzas del estado, esta implica un control sobre la administración y manejo del patrimonio estatal, en cuanto a su recaudo, adquisición, conservación, emanación, gasto, inversión y disposición, de igual manera, el control fiscal tiene como propósito determinar si la actuación del gestor fiscal frente al mencionado patrimonio se desarrolló de acuerdo con las disposiciones y principios del ordenamiento jurídico.

- ✓ **El control fiscal posterior y selectivo:**

Se ha de entender que el aspecto posterior y selectivo está compuesto por dos etapas, una primera etapa de vigilancia, donde el ente de control fiscal estudia las actividades anteriores de gestión fiscal de la entidad auditada, culminando con el aporte de

recomendaciones para encaminar el manejo fiscal por la vía predispuesta por el ordenamiento jurídico. El segundo aspecto corresponde a la facultad de dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal, siempre que de la etapa anteriormente mencionada (la auditoria), se establezca un posible daño fiscal.

Tabla 18

Tabla Sentencia Corte Constitucional X

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	T-549 de 2010
Fecha	6 de julio de 2010
Magistrado ponente	Humberto Antonio Sierra Porto
Problema jurídico	

¿Se vulnera el derecho al debido proceso cuando la autoridad de control fiscal no designa defensor de oficio una vez proferido el auto de imputación de cargos al investigado que ha sido debidamente vinculado y ha actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal?

Regla jurisprudencial

El derecho al debido proceso no se vulnera cuando la autoridad de control fiscal no designa defensor de oficio una vez proferido el auto de imputación de cargos al investigado que ha sido debidamente vinculado y ha actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Razones de la regla

La atribución de una naturaleza facultativa al derecho a la defensa técnica en la exposición libre y espontánea no rompe el equilibrio procesal ni coloca al investigado en situación de desventaja frente a la administración. Sin embargo, el carácter facultativo de la defensa técnica aclara la Corte no puede mantenerse durante todas las etapas del proceso; por lo que después de proferido el auto de imputación de cargos, se debe entender que la expectativa de afectación del imputado es tal que resultaría desproporcionado que enfrentara el proceso sin defensa jurídica técnica.

Lo anterior no puede significar que en todos los casos se genere la obligación del ente de control fiscal de designar defensor de oficio en supuestos distintos al del artículo 43 de la misma ley 610 de 2000, según el cual, si el implicado no puede ser localizado o citado o no

comparece a rendir la versión, se le nombrará apoderado de oficio con quien se continuará el trámite del proceso.

Así pues, la interpretación adecuada de la consagración de la obligación de contar con defensa técnica después de proferido el auto de imputación de cargos en un proceso de responsabilidad fiscal consagrada en la sentencia C-131 de 2002, es que dicha obligación resulta una carga en principio del imputado y no de la administración. Esto es, que lo afirmado en dicha sentencia se dirige de manera directa a quien ha sido acusado, con el fin de establecer un deber a su cargo. Por lo que su incumplimiento no puede derivar en el desgaste del ente de control, mediante la declaratoria de nulidad de lo actuado, cuando el imputado no obre de conformidad, es decir, cuando no cumpla con su deber de designar un apoderado judicial.

Una interpretación distinta a la anterior significaría según la Corte que una persona imputada en un proceso de responsabilidad fiscal puede estar al tanto del proceso e incluso participar en él, ejerciendo el derecho de defensa y contradicción a nombre propio, y al dictarse el fallo definitivo todo sería nulo porque no nombró un abogado de oficio. Esta situación no tendría sustento constitucional alguno, pues la esencia del debido proceso es la garantía de ejercer los derechos de defensa y contradicción, lo que se logra no solamente mediante apoderados judiciales.

Tabla 19

Tabla Sentencia Corte Constitucional XI

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-512 de 2013
Fecha	31 de julio de 2013
Magistrado ponente	Mauricio González Cuervo
Problema jurídico	

I. ¿Vulnera el parágrafo 3 del artículo 97 de la ley 1474 de 2011 el derecho al debido proceso del artículo 29 de la Constitución Política, específicamente el principio de legalidad al permitir adecuar los procesos de responsabilidad fiscal que se encuentran en trámite a la entrada de la vigencia de la ley al trámite verbal?

II. ¿El artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, al prever presunciones de dolo y culpa grave para determinar el grado de culpabilidad, a efectos de establecer la responsabilidad fiscal, vulnera el debido proceso (art. 29 C.P.), en particular la presunción de inocencia y la presunción de buena fe (art. 83 C.P.) y la regla

constitucional de que sólo las condenas judiciales definitivas tienen la calidad de antecedentes penales y convencionales (art. 248)?

Regla jurisprudencial

✓ **Regla I:** Prever la aplicación inmediata de normas procesales a procesos de responsabilidad fiscal en curso, al momento de entrar en vigencia la ley que las contiene, no vulnera el principio de legalidad si se dispone el trámite del proceso conforme al procedimiento verbal.

✓ **Regla II:** Establecer presunciones legales de dolo y de culpa, para efectos de determinar la culpabilidad en procesos de responsabilidad fiscal, no vulnera la presunción de inocencia ni el principio de la buena fe, si dichas presunciones buscan dar seguridad a situaciones relevantes, protegen bienes jurídicos valiosos y no contravienen la lógica y la experiencia.

Razones de la regla

✓ **Razones de la regla I:**

En materia procesal la potestad de configuración del legislador es amplia, aunque no ilimitada. En ejercicio de esta potestad el legislador puede fijar en la ley las reglas que determinan los trámites que es menester surtir en cada instancia judicial o administrativa y, por lo tanto, establecer las etapas, los términos y los demás elementos que conforman los procedimientos.

La libre configuración del proceso se funda en la cláusula general de competencia prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución. Para ejercer esta competencia, el legislador debe respetar una serie de límites, dados por los valores, principios y derechos constitucionales, en especial por los valores de justicia, igualdad y orden justo, los principios de razonabilidad-dentro del cual se enmarca el principio de proporcionalidad- y de prevalencia del derecho sustancial, y por los derechos fundamentales. Esto lo cumple el parágrafo 3 del artículo 97 de la ley 1474 de 2011.

Por otro lado, la Corte al analizar el parágrafo 3 del artículo 97 de la ley 1474 de 2011 señala que este condiciona la posibilidad de adecuar el trámite al procedimiento verbal, a la circunstancia objetiva de que no se haya proferido auto de imputación de responsabilidad dentro del trámite de responsabilidad fiscal.

Con lo anterior, al repasar las etapas del proceso de responsabilidad fiscal, este tribunal advirtió que en la etapa de indagación preliminar ni siquiera se ha proferido el auto de apertura del proceso y, por tanto, mucho menos el auto de imputación de responsabilidad; y

que es posible distinguir entre el auto de apertura del proceso y el auto de imputación de responsabilidad, por lo que podría hablarse de dos etapas diferentes. Ante la circunstancia objetiva de no haberse proferido auto de imputación de responsabilidad, valga decir, ante la circunstancia de no haber señalado en el proceso a una persona determinada a la cual se imputa un daño, la circunstancia de que el proceso se encuentre en la etapa de preliminares o de que se haya proferido auto de apertura del proceso, no afecta o menoscaba en manera alguna los derechos y garantías del procesado.

Por otra parte, el procedimiento verbal no es en sí mismo contrario a la Constitución, pues responde a los principios de celeridad, publicidad y economía procesal. Su aplicación en lugar del procedimiento ordinario no supone o implica menoscabo alguno para las garantías del procesado, pues en todo caso se debe respetar los principios y garantías reconocidos por ésta, por los tratados de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y por la ley que lo regula

Finalmente, la Corte al estudiar la regla de aplicación de las leyes procesales en el tiempo, frente al principio de legalidad, encontró que la expresión *"leyes prexistentes",* contenida en el inciso segundo del artículo 29 de la Constitución, se refiere a *"aquellas* [leyes] *de carácter sustancial que definen los delitos y las penas".* A partir de esta lectura del texto superior, una ley que se limita a regular la aplicación de un procedimiento, como la ley 1474 de 2011, no se vulnera el principio de legalidad.

Las normas procesales que aluden a ritos, formas o procedimientos, como es la que aquí se examina, tienen vigencia inmediata, por lo anterior el parágrafo 3 del artículo 97 de la ley 1474 de 2011 es acorde con los principios y reglas constitucionales.

- ✓ **Razones de la regla II:**

En los procesos administrativos de responsabilidad patrimonial el legislador puede prever que, a partir de ciertos antecedentes o circunstancias ciertas y conocidas, es posible deducir un hecho, a modo de presunción. La mera existencia de una presunción en el contexto de estos procesos no vulnera *per se* el debido proceso, ya que de una parte su existencia busca dar seguridad a ciertos estados, situaciones o hechos relevantes y, de otra, busca proteger bienes jurídicos valiosos, conforme a la lógica y a la experiencia. Además, las presunciones pueden desvirtuarse por medio de pruebas idóneas, al controvertir los antecedentes o circunstancias que dan soporte a la presunción, o al controvertir la presunción misma, cuando se trata de una presunción *iuris tantum.*

La corte al estudiar el inciso segundo del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, advirtió que la presunción alude a condenas penales o sanciones disciplinarias debidamente ejecutoriadas, impuestas por haber cometido delitos o faltas imputados a título de dolo. Por lo tanto, en modo alguno es posible aplicar esta norma cuando se trata de condenas penales

o sanciones disciplinarias imputadas a título de culpa, así esta sea grave o gravísima. El presumir el dolo de una persona condenada por la justicia o sancionada por la autoridad disciplinaria, en las circunstancias antedichas, no contraviene ni a la lógica ni a la experiencia. Esta presunción da seguridad a situaciones relevantes, como son las decisiones antedichas y protege bienes jurídicos valiosos como son salvaguardar el patrimonio público, garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos, y verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado.

Se trata de una presunción simplemente legal respecto de la cual el procesado puede ejercer la plenitud de sus derechos de defensa, valga decir, aportar, solicitar y concurrir a la práctica de pruebas, presentar alegatos, interponer recursos, e incluso impugnar las decisiones administrativas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El presumir la culpa grave del gestor cuando haya elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia de manera manifiestamente incompleta, ambigua o confusa; haya omitido de manera injustificada su deber de efectuar comparaciones de precios o aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado; haya omitido cumplir con sus obligaciones de revisar de manera periódica obras, bienes o servicios, para verificar la ejecución del contrato, conforme a sus obligaciones como interventor o supervisor; haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad pública o de hacer exigibles

los seguros o garantías en caso de acaecer siniestros o verificarse incumplimientos contractuales; o haya reconocido salarios y demás emolumentos laborales con manifiesta violación de las normas que rigen estas materias; no contraviene ni a la lógica ni a la experiencia. Por el contrario, en cada uno de los eventos mencionados hay circunstancias objetivas y verificables, que corresponden a situaciones relevantes, a las cuales la presunción da seguridad, para proteger bienes jurídicos valiosos como son la contratación pública, la adecuada revisión de la ejecución de los contratos estatales, asegurar y hacer efectivos los amparos sobre bienes públicos, y velar por el correcto pago de salarios y emolumentos laborales.

A su vez, destaca la Corte que las presunciones de culpa previstas en los literales a) y e) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, valga decir, las relativas a elaborar pliegos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, o que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante, y a efectuar el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales, exigen una calificación especial, como es la de manifiesta. Y es que no cualquier error, imprecisión o confusión puede dar lugar a la presunción legal de culpa grave, sino sólo aquellos que sean manifiestos, es decir, evidentes y propios de un obrar descuidado o falto de diligencia. Algo semejante puede decirse de los reconocimientos de

emolumentos y haberes laborales. No se puede presumir la culpa grave por errores leves o no manifiestos en estos dos eventos.

Por otro lado, la Corte indico que el cargo relacionado con la vulneración del principio de la buena fe era improcedente, ya que este principio no puede ser quebrantado por las presunciones de dolo y de culpa, porque *"la presunción de buena fe está orientada a proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas ponen frente a él en todas sus gestiones".* En consecuencia, al no ser posible enmarcar la gestión fiscal como una gestión ante las autoridades públicas, por ser más bien una gestión de las autoridades públicas, el artículo 118 de la ley 1474 de 2011 se adecua a los parámetros constitucionales.

Finalmente, debido a que las decisiones penales y disciplinarias en comento no se emplean a modo de antecedente, posibilidad prevista y permitida por el artículo 248 de la Constitución, sino como circunstancias ciertas y conocidas –que en efecto lo son-, para deducir a partir de ellas una presunción, el cargo de que se vulnera este artículo tampoco está llamado a prosperar

Tabla 20

Tabla Sentencia Corte Constitucional XII

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	C-083 del 2015
Fecha	24 de febrero del 2015
Magistrado ponente	Gloria Stella Ortiz Delgado

Problema jurídico

¿La contradicción normativa entre el inciso primero y el segundo del literal d del art 98 de la ley 1474 de 2011 vulnera el derecho al debido proceso del investigado en el trámite verbal de responsabilidad fiscal, al otorgar por un lado validez a las audiencias en las que no asiste el investigado y a su vez imponerle cargas gravosas por su inasistencia?

Regla jurisprudencial

La contradicción normativa entre el inciso primero y el inciso segundo literal del art 98 de la ley 1474 de 2011 vulnera el derecho al debido proceso del investigado en el trámite verbal

de responsabilidad fiscal, al otorgar por un lado validez a las audiencias en las que no asiste el investigado y a su vez imponerle cargas gravosas por su inasistencia.

Razones de la regla

La Sala considera que la exigencia procesal de comparecencia a las audiencias del imputado y su apoderado so pena de la imposición de cargas procesales con efectos negativos frente a sus solicitudes y recursos en el proceso, es un mecanismo legal apropiado para favorecer la agilidad y celeridad del proceso, en la medida en que promueve la participación de los sujetos en los trámites respectivos y asegura la inmediación que fundamenta en general el proceso verbal de responsabilidad fiscal.

Sin embargo, la imposición de la carga procesal para el investigado que no asiste a pesar de que su apoderado esté debidamente reconocido si contradice los preceptos constitucionales en virtud de que: **(i)** la presencia del abogado de confianza en la audiencia garantiza el derecho de defensa del investigado. **(ii)** La simple comparecencia del abogado a las audiencias le da la validez a las mismas, de acuerdo con las mismas consideraciones del Legislador, que autoriza ese efecto por medio del artículo 98 literal d de la ley 1474 de 2011, con lo que permite la continuación del proceso a pesar de la inasistencia del investigado.

En tales casos, la no comparecencia del investigado, una vez reconocida la personería de su abogado, no debe ser gravada con cargas procesales, ya que el fundamento de la carga pierde su razón de ser, si el proceso sigue su curso. En consecuencia, la aplicación de la carga y los efectos negativos para el investigado en tales situaciones afecta el derecho al debido proceso del presunto responsable fiscal, sobre todo si se aviene al reconocimiento que el mismo proceso le hace, de autorizar la validez de las audiencias incluso sin su presencia.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad condicionada del literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, en el entendido de que las cargas de desistimiento y archivo de la petición o la declaratoria de desierto del recurso que debe ser sustentado, no se le aplicarán al presunto responsable fiscal, cuando en la audiencia correspondiente éste se ausente y sólo comparezca su apoderado de confianza, cuya personería jurídica haya sido debidamente reconocida en el proceso.

Tabla 21

Tabla Sentencia Corte Constitucional XIII

Identificación	
Número	Sentencia C-091

Corporación	Corte Constitucional
Fecha	10 de marzo de 2022
Magistrado ponente	Cristina Pardo Schlesinger

Problema Jurídico

¿El control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y las garantías del debido proceso, en la medida en que privan a los responsables fiscales de la posibilidad de cuestionar el fallo a través de los medios de control judiciales que consideren adecuados para defender sus intereses?

Regla Jurisprudencial

El control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal **SÍ VULNERA** el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y las garantías del debido proceso.

Razones de la regla

La implicación de que el control automático de legalidad generé una situación de diferenciación injustificada entre los declarados responsables fiscalmente y los demás sujetos que hayan sido sancionados a través de un acto administrativo es claramente inconstitucional. En primer lugar, el control automático imposibilita la posibilidad de presentar una demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa ya que las decisiones de control se consideran cosa juzgada. Que no se permita presentar demanda tiene varios efectos positivos y negativos para los actores, por ejemplo:

1. Los declarados fiscalmente responsables estarían exentos de la necesidad de elaborar una demanda para que su caso sea revisado por la jurisdicción contenciosa administrativa; requisito que si se les exige a los demás interesados en controvertir un acto administrativo.

2. Para el control automático no se necesita de un apoderado judicial.

3. Al no existir demanda se le niega la posibilidad de presentar o solicitar pruebas a los interesados.

4. Como el control automático da la posibilidad a una multitud de actores de integrarse a su libelo, puede diluir la relación de parte y contraparte tradicional de un proceso judicial.

En síntesis, la corte estima que, aunque el control automático busca resguardar los intereses constitucionales de protección al patrimonio público de manera eficaz y eficientes, se estaría vulnerando de igual forma las garantías al debido de proceso y a la defensa de los declarados responsables fiscalmente; es entonces, que en un ejercicio de proporcionalidad se determina que la eficiencia del procedimiento de control automático no justifica las afectaciones a las garantías del debido proceso, por ende, declarando como inexequible la mencionada norma.

Así mismo, teniendo en cuenta la jurisprudencia del consejo de estado, encuentra la corte que esta ha decidido no conocer sobre los asuntos de control automático, por lo que, ni siquiera se estaría verdaderamente generando una celeridad en la administración de justicia, por lo que, no se podría afirmar que el control automático materialicé el principio de eficiencia en la administración pública.

Se puede afirmar entonces que el control automático de los fallos de responsabilidad fiscal generaba una situación de desigualdad material, pues, existían diferencias injustificadas en la forma de acceder a la administración de justicia entre las personas declaradas

responsablemente fiscales y los demás sujetos que se hayan visto afectados por un acto administrativo y deseen el restablecimiento de su derecho; al no existir una causa justificante de esta diferenciación fundamentada efectivamente en los preceptos constitucionales, se demuestra una clara situación de discriminación y desigualdad material entre los actores.

Tabla 22

Tabla Sentencia Corte Constitucional XIV

Identificación

Corporación	Corte Constitucional
Número	T-184 de 2023
Fecha	29 de mayo de 2023
Magistrado ponente	Jorge Enrique Ibáñez Najar

Problema jurídico

¿Se vulneran el derecho al debido proceso, específicamente el derecho de defensa cuando en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal se niega el acceso a piezas procesales relativas a medidas cautelares decretadas y practicadas a un sujeto procesal distinto al que va dirigida dichas medidas cautelares?

Regla jurisprudencial

El derecho al debido proceso específicamente el derecho de defensa se vulnera cuando en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal se niega el acceso a piezas procesales relativas a medidas cautelares decretadas y practicas a un sujeto procesal distinto al que va dirigido la medida cautelar.

Razones de la regla

El derecho al debido proceso del que son titulares los sujetos del proceso de responsabilidad fiscal exige aplicar la regla especial que rige la reserva de la información en ese específico tipo de procesos (contenida en el artículo 20 de la Ley 610 de 2000), la cual excluye expresamente a los sujetos procesales de la reserva que recae sobre los documentos relacionados con la indagación preliminar y las actuaciones del proceso de responsabilidad fiscal hasta que se practiquen las pruebas o, en todo caso, hasta que venza el término probatorio. En ese sentido, la disposición permite a los sujetos procesales obtener copias del expediente.

La exclusión de la reserva a los sujetos procesales del artículo 20 de la ley 610 de 2000 debe aplicar también a las medidas cautelares, por ser accesorias al proceso principal. Ahora bien, la disposición limita el tipo de uso que estos sujetos pueden darle a las copias que se les otorguen sobre el expediente, en el sentido que solo podrán usarlas para el ejercicio de

sus derechos en el marco del proceso, lo cual debe entenderse como el ejercicio de las garantías propias del debido proceso, incluidas, la de defensa y la de contradicción. Incluso durante ese uso legítimo de la información, la obligación de reserva se traslada al sujeto procesal.

En ese sentido, la lectura integral del artículo 20 de la ley 610 de 2000 conduce a concluir que la reserva a la que se refiere el inciso primero de la disposición debe entenderse respecto de terceros, es decir, personas que no han sido vinculadas al proceso de responsabilidad fiscal, ello en razón a que la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 610 de 2000 , señaló que la reserva en un proceso de responsabilidad fiscal se da respecto de los miembros de la comunidad o el público en general.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional señalo en sentencia T-130 de 2017 que "co*nocer el expediente es un elemento constitutivo del debido proceso*", pues es una condición necesaria "*para el ejercicio del derecho de defensa y componente del derecho de acceso a la administración de justicia*", y por tanto el conocimiento del expediente, en principio, debe ser integral, sin perjuicio de las limitaciones que el legislador haya dispuesto.

9.6 Sentencias Consejo de Estado:

Tabla 23

Tabla Sentencia Consejo de Estado I

Identificación	
Corporación	Consejo de Estado
Número	25000-23-24-000-2000-00755-01
Fecha	28 de abril de 2005
Magistrado ponente	Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta
Problema Jurídico	
¿Son todos los bancos sujetos pasivos del control fiscal por el hecho de tener contrato de cuenta corriente con entidades públicas o estatales?	
Regla Jurisprudencial	
Todos los bancos **son** sujetos pasivos del control fiscal por el hecho de tener contrato de cuenta corriente con entidades públicas o estatales.	

Razones de la regla

En el parágrafo 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 se establece que los contratos celebrados por las entidades financieras de origen estatal no estarán sujetos al estatuto de contratación pública, siempre que traten sobre a las actividades ordinarias propias de su objeto social.

La corte constitucional en su sentencia C-086 de 1995 previó que el anterior parágrafo era una excepción a la regla de universalidad del régimen de contratación, no una situación de desigualdad entre los sujetos estatales, por ende, dicha normativa no era inexequible.

La sección tercera del consejo de estado en auto de junio 2004 preciso los alcances de la normativa en tres puntos.

1. Primero, cuando el contrato sea celebrado entre una entidad de naturaleza pública y un particular, se aplicará lo expresado en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, por tanto, se tratará de una relación ambivalente a aquella de dos sujetos privados, entonces será la jurisdicción ordinaria la encargada de solventar cualquier tipo de controversia.

2. En situaciones donde el contrato sea celebrado entre entidades financieras públicas y otra entidad estatal, se prevé que aún que la norma niega el carácter público de la entidad financiera, la naturaleza de la entidad que está celebrando el contrato con la entidad financiera, transforma el contrato a uno de carácter público, de tal manera, que será la jurisdicción contenciosa administrativa la competente para entrar a conocer sobre dicho contrato llegado el caso.

3. Finalmente, en lo respectivo a los contratos celebrados por una entidad financiera de carácter privado y una entidad estatal, el tribunal determinó que se aplica la misma lógica de los contratos celebrados por entidad financiera publica y entidad pública y es que la naturaleza de la entidad pública que está contratando transporta el contrato a la competencia de la jurisdicción contenciosa, es entonces, que aunque la entidad financiera que celebra el contrato normalmente se guie por el régimen de contratación privado, la presencia de la entidad pública contratante transforma la relación a una de carácter público.

En conclusión, observa el tribunal que únicamente conservan su naturaleza privada los contratos celebrados por entidades financieras públicas o privadas con un particular, es

entonces, que para las demás relaciones contractuales les es aplicable la ley 80 de 1993 y, por ende, tienen carácter de contrato estatal.

Es así que para aquellas entidades que celebren contratos de carácter estatal, según el artículo 83 de la ley 42 de 1993, serán contratistas y por ende sujetos pasivos de la responsabilidad fiscal, en tal medida, las contralorías como entes de control fiscal, son competentes para adelantar los procedimientos de responsabilidad fiscal en su contra.

Tabla 24

Tabla Sentencia Consejo de Estado II

Identificación	
Corporación	Consejo de Estado
Número	63001-23-31-000-2008-00156-01
Fecha	22 de octubre de 2015
Magistrado ponente	Marta Inés Martínez Arias
Problema jurídico	
¿Es nula por falta de competencia la decisión sobre la declaratoria de responsabilidad fiscal emitida por una autoridad distinta al superior jerárquico que revoco en grado de consulta un fallo absolutorio de responsabilidad fiscal?	
Regla jurisprudencial	

Es nula por falta de competencia la decisión sobre la declaratoria de responsabilidad fiscal emitida por una autoridad distinta al superior jerárquico que revoco en grado de consulta un fallo absolutorio de responsabilidad fiscal.

Razones de la regla

De conformidad con el artículo 18 de la ley 610 de 2000, siempre que en el proceso de responsabilidad fiscal se haya proferido auto de archivo; o fallo sin responsabilidad fiscal; o fallo con responsabilidad fiscal en el cual el implicado hubiere estado representado por un apoderado de oficio; el expediente debe ser remitido dentro de los tres (3) días siguientes al superior jerárquico o funcional para que éste dicte la respectiva providencia, para lo cual tendrá un plazo de un (1) mes so pena de que la decisión objeto de consulta quede en firme.

De lo consagrado en la referida disposición legal el Consejo de Estado indica que el grado de consulta es el mecanismo creado por el legislador para que, en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal, el superior de quien profiere una decisión que consista en el archivo, fallo sin responsabilidad fiscal o fallo con responsabilidad fiscal, según sea el caso, la modifique, confirme o revoque.

En esta perspectiva resulta evidente que el competente para resolver el grado de consulta es el superior jerárquico o funcional de quien profirió la decisión en primera instancia. En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha precisado que

mediante el grado de consulta se otorga competencia al superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite.

Esta interpretación según lo indicado por el Consejo de Estado coincide plenamente con el postulado legal que regula la figura en comento, cuando establece de manera clara y perentoria que "el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico", para que éste, dentro del mes siguiente profiera la respectiva decisión.

Se debe tener en cuenta que la competencia constituye la capacidad jurídica que se obtiene por ministerio de la ley para cumplir una función administrativa, esto es, "la cantidad de potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto", lo cual es, a su vez, elemento esencial del acto administrativo y manifestación del principio de legalidad.

Por tanto, en el caso en concreto la Contralora de la época ejerció su competencia de manera incompleta como quiera que revocó el fallo objeto del grado de consulta pero omitió proferir la correspondiente decisión tal y como lo dispone el artículo 18 de la Ley

610 de 2000 para en su lugar remitir el asunto a otra dependencia, a pesar de que esta no era competente para ello.

El vicio de competencia es evidente de acuerdo a lo dicho con antelación, pues el proceder adecuado en el trámite administrativo consistía en que el superior jerárquico (Contralor) revocara el fallo sin responsabilidad fiscal y este mismo expidiera un nuevo fallo, este si declarando la responsabilidad del gestor fiscal.

Tabla 25

Tabla Sentencia Consejo de Estado III

Identificación

Corporación	Consejo de Estado
Número	27001-23-31-000-2012-00030-01
Fecha	15 de marzo de 2018
Magistrado ponente	Oswaldo Giraldo López

Problema jurídico

I. ¿Se vulnera el principio de congruencia, cuando el auto de imputación de responsabilidad fiscal estima un monto respecto al daño patrimonial y el fallo por otro lado condena a una entidad bancaria por un monto superior, aun cuanto el auto

de imputación hizo extensiva la responsabilidad fiscal de la entidad financiera a otros títulos valores?

II. ¿Incurre en falsa motivación el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco por pagar cheques del sistema general de participaciones destinados al sector salud girados por un municipio con la sola firma de su representante legal?

Regla jurisprudencial

✓ **Regla I:** No se vulnera el principio de congruencia, cuando el auto de imputación de responsabilidad fiscal estima un monto respecto al daño patrimonial y el fallo por otro lado condena a una entidad bancaria por un monto superior, por cuanto el auto de imputación hacia extensiva la responsabilidad de la entidad financiera a otros títulos valores.

✓ **Regla II:** No incurre en falsa motivación el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco por pagar cheques del sistema general de participaciones destinados al sector salud girados por un municipio con la sola forma de su representante legal.

Razones de la regla

- ✓ **Razones de la regla I:**

El Consejo de Estado evidencio que a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal quedó establecido que la investigación que se adelantaba en contra del Banco de Bogotá incluía no solo un cheque sino todos los instrumentos girados de manera irregular y en ese sentido, el auto de imputación de cargos es congruente con el fallo; para lo cual se evidencio que el auto de imputación advirtió expresamente que la imputación podía hacerse extensiva a otros títulos valores, de donde se deduce que el banco sancionado conoció de tal posibilidad desde el inicio del proceso.

Conforme con lo anterior, no se vulnero el principio de congruencia, en la medida que el fallo con responsabilidad fiscal cuestionado respetó al demandante el derecho al debido proceso y no lo sorprendió con elementos diferentes a la imputación, pues indudablemente ésta se hizo de manera provisional y supeditada a la verificación del documento en el cual se basaron los siguientes pagos realizados por el Banco.

- ✓ **Razones de la regla II:**

Los mecanismos de seguridad en las operaciones de pago de títulos valores en el marco de las operaciones derivadas del contrato de cuenta corriente cuyos titulares son entidades públicas, exigen un mayor cuidado por cuanto la actividad bancaria es de interés público.

Con fundamento en la debida diligencia que deben tener las entidades bancarias según el Consejo de Estado no hay explicación plausible que justifique la razón por la cual un banco paga cheques con fundamento en una simple instrucción de una de las personas autorizadas a firmar, cuando se trata de un recurso público que proviene de las transferencias de la Nación y que, por supuesto, no son de propiedad del cuentacorrentista (es decir del representante legal del municipio). Más cuando, precisamente por la importancia que tenía la destinación de los recursos para la atención de la población en sus necesidades de salud, se estableció en la ley todo un sistema de control que permitía hacer el seguimiento hasta su depósito en el destinatario final autorizado.

El consejo de Estado observo que la entidad bancaria se limitó a manifestar que, comoquiera que el Alcalde es el representante legal del municipio, bastaba su sola instrucción para modificar las condiciones del contrato de cuenta corriente inicialmente previstas, sin observar que el recurso era público y que el municipio no es un cuentacorrentista cualquiera, pues el manejo de sus dineros se rige por normas de orden público, lo que implicaba necesariamente abstraerse de las normas comerciales y civiles para comprender el alcance de la obligación que tiene cuando, en el ejercicio profesional de su negocio, recibe recursos

que pertenecen a la colectividad y están destinados a atender los requerimientos de la salud en una población que, es evidente, depende para ello de la adecuada administración de los mismos.

Por otro lado, si bien es cierto que el banco tiene el deber de pagar los cheques, tiene también el deber de tomar medidas y alertar sobre los movimientos que causen sospecha, y más cuando se trata del profesional encargado de velar por la confianza de los dineros que se le depositen. Explica por ello el Consejo de Estado en que el reproche a la entidad bancaria no viene de pagar los cheques presentados, sino de defraudar la confianza depositada en las instituciones bancarias cuando manejen recursos del erario público, olvidando su origen, amparándose en una "autonomía de la voluntad" muy propia del derecho privado, que no se compadece con la condición del Alcalde como funcionario público y el carácter del dinero que maneja. Más cuando se trata de transferencias que recibe de la Nación para la atención de la salud de los habitantes de una población que los requiere y que, precisamente se reglamentó para garantizar que llegaran al destinatario final debidamente autorizado.

De todo lo antedicho, entonces encuentra el Consejo de Estado que la Contraloría no incurrió en falsa motivación en los actos acusados, habida cuenta que: (i) verificó que la entidad bancaria omitió sus deberes de diligencia y cuidado en el manejo de la cuenta corriente, (ii) no verificó las condiciones en que se podía modificar el pago de los recursos allí consignados, (iii) se celebró un contrato de depósito en cuenta corriente mediante el cual

se comprometió a custodiar y conservar los recursos públicos como gestor fiscal indirecto (iv) el carácter de interés público de su actividad le exigía como contratista estatal un mayor nivel de cuidado y diligencia para salvaguardar el patrimonio público y por ende, (v) debía comprobar la existencia de las firmas de los libradores de cheques frente a las registradas en el banco, y en especial las normas que le exigían que los recursos llegaran al destinatario final autorizado de los mismos.

Tabla 26

Tabla Sentencia Consejo de Estado IV

Identificación

Corporación	Consejo de Estado
Número	25000-23-41-000-2014-00035-01
Fecha	28 de enero de 2021
Consejera ponente	Nubia Margoth Peña Garzón
Problema jurídico	
	I. ¿Se vulnera el derecho al debido proceso, cuando el auto que resuelve los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el fallo de responsabilidad

fiscal se notifican por medio de estado y no de manera personal, aun cuando los sujetos procesales se manifiestan respecto estas decisiones?

II. ¿El fallo de primera instancia incurrió en error al aplicar la disposición de la prescripción de la póliza de seguro del artículo 120 de la ley 1474 de 2011 en vez de la prescripción establecida en el artículo 1081 del Código de Comercio?

Regla jurisprudencial

✓ **Regla I:** No se vulnera el derecho al debido proceso, cuando el auto que resuelve los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal se notifica por medio de estado y no de manera personal, aun cuando los sujetos procesales se manifiestan respecto de la decisión.

✓ **Regla II:** El fallo de primera instancia no incurrió en error al aplicar la prescripción de la póliza de seguro del artículo 120 de la ley 1474 de 2011 en vez de la prescripción establecida en el artículo 1081 del Código de Comercio

Razones de la regla

✓ **Razones de la regla I:**

En cuanto a las notificaciones surtidas al interior de ese procedimiento verbal, el Consejo de Estado cito el artículo 104 de la ley 1474 de 2011 así:

> "[…] **Artículo 104. Notificación de las decisiones.** Las decisiones que se profieran en el curso del proceso verbal de responsabilidad fiscal se notificarán en forma personal, por aviso, por estrados o por conducta concluyente, con los siguientes procedimientos:
>
> **Se notificará personalmente al presunto responsable fiscal o a su apoderado o defensor de oficio, según el caso**, el auto de apertura e imputación y **la providencia que resuelve los recursos de reposición o de apelación contra el fallo con responsabilidad fiscal**.
>
> **La notificación personal se efectuará en la forma prevista en los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011, y si ella no fuere posible se recurrirá a la notificación por aviso establecida en el artículo 69 de la misma ley**;

> **Cuando no se hubiere realizado la notificación o esta fuera irregular, la exigencia legal se entiende cumplida, para todos los efectos, cuando el sujeto procesal dándose por suficientemente enterado, se manifiesta respecto de la decisión, o cuando él mismo utiliza en tiempo los recursos procedentes.**

A partir de lo previsto en esta disposición indica el Consejo de Estado que tal y como lo afirma la recurrente los autos que resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el fallo con responsabilidad fiscal debieron haber seguido el trámite de notificación personal, en concordancia con lo establecido en los artículos 67 y 68 del CPACA y, ante su fracaso, el trámite de notificación por aviso de que trata el artículo 69 *ídem*.

No obstante, ante tal omisión, el legislador previó que, en estos eventos, en los que la notificación no se hubiese realizado en debida forma o fuese irregular, dicha exigencia legal se entiende cumplida para todos los efectos, incluidos los propios del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, cuando el sujeto procesal, dándose por suficientemente enterado, se manifiesta respecto de la decisión o cuando él mismo utiliza en tiempo los recursos procedentes.

En ese sentido la notificación por estado del auto que resolvió recurso de apelación, sumada a las solicitudes de copias elevadas por la aseguradora, le permiten a la Sala observar que se cumplió con el cometido de oponibilidad de esa decisión, en tanto que la parte actora estuvo suficientemente enterada de la expedición de este auto; por tanto no le fue extraña y obtuvo constancia el sujeto procesal de que su recurso de apelación, interpuesto en subsidio del de reposición, fue remitido al superior para su correspondiente trámite, sin que resultara vulnerado su derecho al debido proceso.

Por otro lado, respecto a la notificación del auto que resuelve el recurso de reposición el Consejo de Estado evidencio que este sí fue notificado personalmente, lejos de lo sostenido por la apelante.

- ✓ **Razones de la regla II:**

Desde la vigencia de la Ley 1474, las pólizas de seguro vinculadas a los procesos de responsabilidad fiscal cuentan con el mismo término de prescripción de 5 años que el impuesto para la declaración de responsabilidad fiscal, por tanto, el juez de primera instancia no incurrió en error al aplicar el artículo 120 de la ley 1474 de 2011, pues para el momento en que se vinculó al garante esto es el 17 de septiembre de 2012 la ley 1474 de 2011 ya había empezado a regir.

Tabla 27

Tabla Consejo de Estado V

Identificación

Corporación	Consejo de Estado
Número	25000234100020160247601
Fecha	11 de marzo de 2021
Magistrado ponente	Nubia Margoth Peña Garzón

Problema jurídico

¿Es nulo el fallo de responsabilidad fiscal por establecer en torno a la oportunidad de presentar los recursos de apelación y reposición el termino de 5 días luego de su notificación y no el termino de 10 días conforme a la ley 1437 de 2011?

Regla jurisprudencial

No es nulo el fallo de responsabilidad fiscal por establecer en torno a la oportunidad de presentar los recursos de apelación y reposición el termino de 5 días luego de su notificación y no el termino de 10 días conforme a la ley 1437 de 2011

Razones de la regla

La Ley 1474 de 2011, que regula el proceso de responsabilidad fiscal, frente a las notificaciones, dentro de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal, señala lo siguiente:

> "(…) ARTÍCULO 106. NOTIFICACIONES. En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado (…)".

Y La ley 610, que establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, en su artículo 56, sobre la oportunidad para interponer los recursos, establece lo siguiente:

> "(…) Artículo 56. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas: 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso. 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. 3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido (…)".

De acuerdo con lo anterior, la ley que regula el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal y que constituye la norma especial aplicable a dicho proceso, de manera expresa dispone que, en lo relativo a la notificación personal o por aviso del fallo de primera instancia, se debe aplicar lo dispuesto en la Ley 1437 y frente a la oportunidad o término para interponer los recursos contra el citado fallo, esta norma señala que es dentro de los 5 días siguientes hábiles después de la última notificación, sin hacer remisión a la Ley 1437.

Indica el Consejo de Estado que se hace necesario precisar, al respecto, que el artículo 34 de la Ley 1437 es muy claro al señalar que "(…) Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código (…)".

En consecuencia, no es dable, en materia de procesos de responsabilidad fiscal, aplicar al artículo 76 de Ley 1437, que prevé que los recursos de reposición y apelación deberán interponerse en la diligencia de notificación personal, o dentro de los 10 días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, al existir norma especial aplicable, sobre el particular, (el artículo 56 de la Ley 610), que expresamente regula el término de interposición de los recursos.

De lo expuesto con anterioridad se colige que en el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, expresamente se efectúan remisiones al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, únicamente en lo que respecta a la notificación del fallo de responsabilidad fiscal y a los recursos procedentes, empero, en lo concerniente a la oportunidad de interposición de dichos recursos, existe regulación especial en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, según la cual, los recursos contra la decisión del proceso de responsabilidad fiscal deben interponerse dentro de los cinco días posteriores a su notificación, so pena de que la providencia adquiera ejecutoría.

Tabla 28

Tabla Consejo de Estado VI

Identificación	
Corporación	Consejo de Estado
Número	25000-23-41-000-2017-00512-00
Fecha	19 de mayo de 2022
Magistrado ponente	Óscar Armando Dimaté Cárdenas
Problema Jurídico	

¿La decisión de declaratoria de responsabilidad fiscal de los entes de control fiscal frente a funcionarios de elección popular, la cual implica una inhabilidad general para ejercer cargos públicos y contratar con el estado vulnera los articulo 6 y 121 de la Constitución?

Regla Jurisprudencial

La decisión de declaratoria de responsabilidad fiscal de los entes de control fiscal frente a funcionarios de elección popular, la cual implica una inhabilidad general para ejercer cargos públicos y contratar con el estado **NO VULNERA** los articulo 6 y 121 de la Constitución.

Razones de la regla

Afirma el Consejo de Estado que el artículo 38 del Código Disciplinario Único por el cual se establece como inhabilidad para ejercer cargos públicos, haber sido declarado responsable fiscalmente, es válido en el entendido de que hace parte de la facultad configurativa del legislador, pues, este es competente para configurar la forma por la cual se puede acceder a los cargos públicos y establecer ciertas limitaciones en procura de proteger el interés general y constitucional. Esta afirmación es concordante con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (En su sentencia C-101/2018), quien también comprendió dicha inhabilidad compatible con el ordenamiento jurídico, pues persigue un

fin constitucional, es un medio adecuado y no se encuentra expresamente prohibido por la constitución política.

Por otra parte, el Consejo de Estado concuerda con la postura de la Corte Constitucional sobre la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues, para esta el instrumento internacional debe ser analizado hermenéuticamente junto a "un margen de apreciación del estado parte", además, se debe analizar teniendo en cuenta la evolución propia de cada ordenamiento jurídico, entendido como un ente en constante cambio. Es entonces, que no se debe interpretar de forma exegética la norma, sino en su lugar, debe estudiarse junto a las nuevas realidades jurídicas y sociales.

"La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." (CADH)

En un análisis propio del Consejo de Estado sobre el numeral segundo del artículo 23 de la convención, encuentra que como la norma se compone del verbo "puede", la reglamentación del acceso a los cargos públicos posee un carácter facultativo por parte del estado; no se trata entonces de una limitación al legislador, sino por el contrario, un

reconocimiento de su facultad para regular tales aspectos; reconociendo así la facultad punitiva del estado siempre que esta obedezca a un marco normativo desarrollado legislativamente.

En interpretación del Consejo de Estado, la convención no limita exclusivamente la limitación de los derechos políticos para quienes hayan sido encontrados culpables a través de un procedimiento penal, pues, la mención de otras causales comprendidas en la norma como la nacionalidad o la capacidad legal, dan a entender que el estado tiene la potestad para configurar situaciones distintas que limiten el ejercicio de los derechos políticos, negando la existencia de una prohibición expresa de establecer nuevas causales limitadoras.

De tal forma, que, para el consejo, las decisiones administrativas son una causal más establecida por el estado colombiano para la limitación de los derechos políticos, tal que así, que argumenta su decisión con la jurisprudencia constitucional, la cual establece que la interpretación de la Convención Interamericana debe tener en cuenta la *"arquitectura institucional de cada estado"* (SU-712 de 2013); existiendo así la posibilidad de restringir los mencionados derechos a través de los fallos de responsabilidad fiscal o las sanciones disciplinarias, negando la afirmación de que le sentencia penal es el único instrumento por el cual se puede restringir las garantías del articulo 23 convencional.

Por otra parte, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo no desconoce los requerimientos exigidos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al estado colombiano frente a la aplicación del citado artículo 23, sin embargo, dichos requerimientos no afectan la competencia administrativa de los entes de control fiscal para proferir fallos de responsabilidad fiscal, aunque estos impliquen una limitación a los ejercicios de derechos políticos, pues la mencionada competencia proviene directa y expresamente de fuentes legales y constitucionales.

Tabla 29

Tabla Consejo de Estado VII

Identificación	
Número	50001-23-31-000-2003-40226-01.
Fecha	19 de julio de 2023
Magistrado ponente	Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas
Problema Jurídico	

¿Son patrimonialmente responsables las contralorías por los daños ocasionados con la dilación del proceso de responsabilidad fiscal cuando esta conlleva a la prescripción de la acción?

Regla Jurisprudencial

Las contralorías no son responsables por los daños ocasionados con la dilación del proceso de responsabilidad fiscal cuando esta conlleva a la prescripción de la acción. Se entiende que el daño debe ser cierto, personal y antijurídico.

Razones de la regla

Para que el estado se encuentre en la obligación la reparación de cualquier daño es necesario que cumpla con dos requisitos, que el daño sea antijurídico y que este sea imputable a la acción u omisión de una autoridad pública. Un daño es antijurídico cuando es claro que de su ocurrencia se ha generado un deterioro o disminución a un patrimonio cierto, además, no debe existir justificación jurídica que fundamente la existencia de este daño.

Hace el Consejo mención a los requisitos probatorios del daño, pues, no toda fuente de información es procedente, en tal medida, se encuentra que los datos aportados por los medios de comunicación no gozan de la suficiente trascendencia probatoria y es que no dan certeza de los hechos en si mismos, sino que, dan cuenta de la existencia de la noticia.

Por otra parte, la sola ocurrencia del fenómeno de la prescripción no implica necesariamente que se haya generado un daño antijurídico, pues, no se tiene certeza que de no haberse presentado este, el sentido del fallo sería condenatorio o absolutorio; siendo cualquier afirmación ajena a una estimación certera, sino más bien, pertenece al campo de la especulación infundada.

9.7 Conceptos Jurídicos Corte Constitucional:

Tabla 30

Tabla Conceptos Constitucionales I

Identificación

Número	C-574 de 1998
Fecha	14 de octubre de 1998
Magistrado ponente	Antonio Barrera Carbonell

Concepto Jurídico

La caducidad de las acciones contenciosas administrativas

La caducidad representa el límite otorgado por el ordenamiento jurídico a los interesados para iniciar las pertinentes acciones ante la jurisdicción contenciosa, superar este tiempo prudencial conlleva la extinción de la acción y, por ende, la imposibilidad de presentar sus pretensiones ante el aparato judicial del estado. La Corte Constitucional comprende la figura de la caducidad, como un incumplimiento de los deberes constitucionales por parte del estado, pues, se espera de este su colaboración para el eficiente desarrollo de las actividades del aparato estatal, el ordenamiento jurídico exige a los titulares de derechos tener la diligencia y demostrar el interés de iniciar los trámites para obtener sus pretensiones, todo en fe, de garantizar la seguridad jurídica y el interés general de la nación.

Se entiende que la caducidad tiene un carácter definitivo, pues, una vez presentada no hay recurso o justificación que permita deshacer sus efectos, otra de sus características es que puede ser presentada tanto por una de las partes a través de excepción u oficiosamente por el juez administrativo.

La prescripción de las acciones contenciosas administrativas

La prescripción de la acción contenciosa administrativa similar a la caducidad, ambas establecen un plazo al titular de la acción para acudir ante la jurisdicción, de igual manera, la prescripción y la caducidad castigan el incumplimiento de su término establecido con la prohibición al interesado de acceder a la administración de justicia para presentar sus pretensiones.

A diferencia del fenómeno de la caducidad, la prescripción solo puede ser alegada por una de las partes dentro del proceso, estando prohibido para el juez declararla de forma oficiosa, así mismo, existen ciertas causales que pueden llevar a la suspensión del plazo de prescripción, por otra parte, mientras que la prescripción ofrece la posibilidad de ser renunciada por parte de la parte favorecida por esta, la caducidad tiene un carácter de irrenunciabilidad.

Tabla 31

Tabla Conceptos Constitucionales II

Identificación

Número	C-557de 2001
Fecha	31 de mayo de 2001

Magistrado ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Concepto Jurídico

DEBIDO PROCESO DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL:

Recalca la corte que la jurisprudencia ha comprendido que dentro del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías constitucionales del derecho al debido proceso, recalca la importancia de los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, pues, es que estos principios deben ser compatibilizados con cada una de las actuaciones dentro del trámite procesal, estas garantías han de estar en armonía con la búsqueda de la restitución del patrimonio público, la cual en si misma implica la protección del interés público o social. Es entonces que la corte anuncia las siguientes garantías del debido proceso:

1. Legalidad
2. Juez natural
3. Favorabilidad
4. Presunción de inocencia
5. Derecho de defensa

6. Interponer recurso contra la decisión condenatoria

7. Proceso sin dilaciones injustificadas

8. No ser juzgado por el mismo hecho 2 veces

El tribunal constitucional hace un recuento histórico del proceso de responsabilidad fiscal, recordando que en un principio la ley 42 de 1993 no contemplaba las suficientes garantías procesales dentro de sus actuaciones, pues, no era necesario notificar al presunto responsable fiscal hasta la etapa de juzgamiento y de igual manera este no podía ejercer sus derechos constitucionales hasta la mencionada etapa, por tal motivo, lo correspondiente a la etapa anterior de investigación no gozaba de ningún tipo de garantía frente a los intereses del investigado, por ende, excluyéndolo de la actuación, en palabras de la corte, una clara vulneración a los derechos constitucionales del presunto responsable fiscal.

En tal medida, la jurisprudencia establece que el presunto responsable fiscal debe de ser escuchado desde la apertura de la investigación y el derecho al debido proceso materializarse a través de todas las actuaciones del proceso de manera integral.

EL CARÁCTER DE LOS ACTOS DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LOS ACTOS DE MERO TRÁMITE:

Afirma la corte que, en concordancia con la doctrina, los actos administrativos están contemplados por dos categorías, aquellos de trámite y los de carácter definitivo, los primeros se refieren a aquellos actos por los cuales habitualmente no modifican una situación jurídica, sino en su lugar, están encaminados a dar impulso a las distintas

actuaciones del proceso, por otra parte, los actos definitivos representan aquellas decisiones sobre el fondo del asunto y que eventualmente llevan al cierre del trámite administrativo.

La imposibilidad de recurrir las decisiones tomadas por actos de trámite se justifica constitucionalmente en la medida de que se entiende que cualquier irregularidad propia de estos, puede de ser resuelta a través de recurso en contra de la decisión definitiva; cosa distinta son los actos especialísimos de trámite que dan finalización al proceso, pues, estos si han de ser enjuiciables desde un principio debido a su naturaleza.

En concordancia con lo anterior, se debe entender que la prohibición de presentar recursos contra las decisiones de tramite no significa que estas sean inmunes al análisis de legalidad de la autoridad y es que se ha de entender que sí se estudiaran las posibles irregularidades de los actos de trámite, solamente que, en una etapa posterior, específicamente en la decisión de fondo que de fin al proceso.

La anterior idea se justifica en la prevalencia de los principios de eficacia y efectividad en la actuación administrativa, en fe, de desarrollar los mandatos constitucionales en cuanto a la protección del patrimonio estatal; de la misma forma, si el presunto responsable fiscal estuviera facultado para impugnar todas las decisiones de tramite dentro del proceso de responsabilidad fiscal, daría la posibilidad a dilaciones injustificadas constantes y el entorpecimiento de la actuación administrativa, poniendo en riesgo el interés de restituir el daño al patrimonio público. En palabras de la corte la anterior situación no conllevaría a una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos,

sino al revés, llevaría a la paralización del aparato de control fiscal, vulnerando profundamente los intereses del estado social de derecho.

Así mismo, la corte recuerda que existen ciertas situaciones por las cuales es procedente presentar acción de tutela en contra de decisiones de trámite dentro del proceso de responsabilidad fiscal, tales como:

a. Que el proceso dentro del cual se expidió el acto de tramite o preparatorio no haya terminado.

b. Que el acto defina una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa que se proyecte en la decisión final.

Tabla 32

Tabla Conceptos Constitucionales III

Identificación

Número	C-840 de 2001	C-131 de 2002	C-512 del 2013
Fecha	9 de agosto de 2001	26 de febrero de 2002	31 de julio de 2013

Magistrado ponente	Dr. Jaime Araújo Rentería	Jaime Córdoba Triviño	Mauricio González Cuervo

Concepto Jurídico

LA INDAGACIÓN PRELIMINAR COMO ETAPA PREVIA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y EL AUTO DE APERTURA COMO PUNTO DE INICIO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL:

La Corte explico en sentencia C-840 de 2001 y en sentencia C-512 de 2013 que con arreglo a la nueva preceptiva legal el proceso de responsabilidad fiscal se inicia formalmente a partir de la expedición del auto de apertura y debe notificarse a los presuntos responsables cuando estén identificados para que puedan ejercer su derecho de defensa o contradicción. Por contraste, **la indagación preliminar**, si bien puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, **formalmente no hace parte del mismo**.

Tanto es así que en los casos en que a través de la indagación preliminar no se logren verificar los aspectos señalados por el artículo 39 de la ley 610 de 2000 dentro del término de 6 meses, se deberá concluir con un auto de archivo. Vale decir, en tales hipótesis no existirá proceso de responsabilidad fiscal, **ya que su presencia se anuncia sólo a partir del auto de apertura.** En consonancia con esto el artículo 9 de la misma ley sitúa la

fecha de este auto como el extremo que marca la consolidación quinquenal de la caducidad de la acción fiscal.

Por otra parte, en esta sentencia C-131 de 2002 la Corte considero admisible que antes del auto de imputación de responsabilidad fiscal, incluso el derecho a designar un defensor tenga carácter facultativo, al punto de que aún si el procesado no lo hace, esta circunstancia no invalida la actuación.

Tabla 33

Tabla Conceptos Constitucionales IV

Identificación	
Número	Sentencia C-077/07
Fecha	7 de febrero de 2007
Magistrado ponente	Dr. Jaime Araújo Rentería
Concepto Jurídico	

LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA FRENTE A LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

Mientras que el objetivo del proceso disciplinario es sancionar a aquellos sujetos de los que se demuestre su responsabilidad disciplinaria, en el proceso fiscal se busca el resarcimiento del daño patrimonial ocasionado a los bienes del estado, en este sentido la jurisprudencia ha determinado que se ambos procedimientos gozan de una naturaleza independiente y autónoma.

El derecho disciplinario está interesado en el correcto funcionamiento del aparato estatal, en el entendido de que para un funcionamiento eficiente y efectivo del estado es necesario que sus funcionarios públicos y aquellos particulares que ejercen facultades propias de los servidores cumplan con ese estándar de comportamiento propio de la relación especial de sujeción que vincula al aparato estatal con sus operadores, es entonces, que el derecho disciplinario se encarga de la protección de la organización y funcionamiento de la organización estatal.

Por otra parte, el proceso fiscal enfoca sus esfuerzos en determinar en primer lugar si las actuaciones de un gestor fiscal han generado un daño al erario público, esto en fe de poder iniciar procesos de cobro que culminen con la restauración del patrimonio a un estado anterior al daño presentado.

En contraposición, ambos procesos son considerados de naturaleza administrativa y están regidos por los lineamientos del debido proceso, véase, durante el desarrollo de cualquier trámite debe de asegurarse el cumplimiento de todas las garantías y derechos de los cuales las partes son titulares, aun así, es innegable la naturaleza patrimonial del proceso de responsabilidad fiscal, pues, a diferencia del proceso disciplinario, el

resarcimiento del daño ocasionado a través del patrimonio del deudor es su principal objetivo.

9.8

LA INCLUSIÓN DENTRO DEL BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES:

Explica la corte que una de las consecuencias de la declaratoria de responsabilidad fiscal es la inclusión del responsable fiscal dentro del boletín de responsables fiscales, este constituye un registro administrado por la Contraloría General de la República, encontrarse dentro del boletín de responsables fiscales constituye una inhabilidad para ejercer cualquier cargo público y celebrar algún contrato con alguna entidad del estado. La corte entiende esta sanción como una remisión valida de la ley disciplinaria al régimen fiscal, por ende, no constituye una vulneración al principio de unidad de materia que el proceso de responsabilidad fiscal contemple como sanción la inhabilidad del responsable fiscal.

Conceptos Jurídicos Consejo De Estado:

Tabla 34

Tabla Conceptos Consejo de Estado I

Identificación

Número	73001-23-31-000-2000-01532-01
Fecha	13 de agosto de 2009
Magistrado ponente	María Claudia Rojas Lasso

Concepto Jurídico

CUANDO LA CONTRALORÍA HAYA OMITIDO LA CONTRADICCIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE FISCAL EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN:

En situaciones donde se haya iniciado la etapa de investigación del proceso de responsabilidad fiscal y no se haya permitido a los presuntos responsables fiscales controvertir las pruebas y participar dentro de las actuaciones, lo procedente en concordancia con la jurisprudencia sobre la responsabilidad fiscal, es que aunque el ente de control fiscal ya haya promulgado acto administrativo por el cual le da cierre a la investigación y da inicia a la siguiente etapa, puede retraerse en su decisión y extender el periodo de investigación, en fe, de garantizar el derecho de contradicción de los sujetos investigados.

LA VIOLACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA POR NO PRACTICAR PRUEBAS:

Para que se entienda vulnerado el derecho de defensa cuando un ente de control fiscal no lleva a cabo la práctica de pruebas en la vía gubernativa, se debe demostrar que, dentro de la oportunidad procesal específica para la práctica de pruebas, el interesado efectivamente solicitó u aporto dicho material probatorio y, en segundo lugar, que estos elementos probatorios tengan el suficiente peso para modificar la decisión de fondo dentro del proceso en caso de tenerse a consideración.

EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y LA DUDA EN FAVOR DE LOS PROCESADOS:

Teniendo en cuenta de que la ley 42 de 1993 provee la aplicación del código de procedimiento penal en ciertas situaciones donde el régimen fiscal contenga un vacío, se puede extrapolar la figura del "i*n dubio pro reo"* por la cual en situaciones donde el juzgador tenga duda sobre la culpabilidad del procesado, deberá de ordenar su absolución.

Tabla 35

Tabla Conceptos Consejo de Estado II

Identificación	
Corporación	Consejo de Estado
Número	25000-23-24-000-2012-00195-01
Fecha	9 de agosto de 2018
Consejero ponente	Carlos Enrique Moreno Rubio
Concepto jurídico	

LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDA FISCAL:

El artículo 9 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, consagra dos fenómenos jurídicos plausibles de configurarse en los procesos de responsabilidad fiscal: (i) caducidad y (ii) prescripción.

El consejo de Estado señala que la acción fiscal caduca si transcurridos 5 años desde la ocurrencia del hecho que genera el daño al patrimonio público, no se ha dictado el auto por medio del cual se da apertura al proceso de responsabilidad fiscal, esto es, se extingue el derecho de acción que tienen las contralorías para iniciar formalmente un proceso de responsabilidad fiscal.

Respecto al fenómeno de la prescripción, la norma dispone en el inciso segundo que la responsabilidad fiscal prescribe en 5 años, contados a partir del auto que da apertura al proceso de responsabilidad fiscal, si dentro se ese lapso las contralorías no han dictado la providencia en firme que la declare, esto es, los entes de control fiscal pierden el derecho a atribuir responsabilidad al implicado.

Del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, el consejo de Estado concluye que: (i) la acción fiscal caduca si transcurridos cinco años, desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal; (ii) el citado término se empieza a contar a) para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización; mientras que, b) para los hechos o actos complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado, desde el último hecho o acto.

Tabla 36

Tabla Conceptos Consejo de Estado III

Identificación

Corporación	Consejo de Estado
Número	25000-23-41-000-2019-00329-01
Fecha	26 de junio de 2020
Consejera ponente	Roberto Augusto Serrato Valdés
Concepto jurídico	

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL SUS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS:

A. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

En cuanto a la naturaleza jurídica de la acción de repetición, el Consejo de Estado indico que es i) una acción civil de carácter patrimonial; ii) de carácter autónomo e independiente; iii) cuyo trámite debe surtirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para la procedencia de la acción de repetición se requiere los siguientes presupuestos: i) que una entidad pública haya sido condenada en sentencia proferida por juez competente, a reparar los daños antijurídicos causados a un particular, o resulte vinculada a la indemnización del daño en virtud de una conciliación u otra forma de solución de un conflicto, ii) que la entidad haya pagado a la víctima del daño la suma indicada en la sentencia condenatoria o en la conciliación o en otra forma de solución de un conflicto y iii) que la condena o la conciliación se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario o de un particular que ejerza funciones públicas.

En torno al proceso de responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado señalo que es un proceso de naturaleza administrativa que tiene por finalidad resarcir el patrimonio público por los detrimentos causados por la conducta dolosa o culposa de los servidores públicos que tengan a su cargo la gestión fiscal.

Igualmente, el Consejo de Estado señalo que el proceso de responsabilidad fiscal no tiene carácter sancionatorio ni penal, tiene una finalidad meramente resarcitoria por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal y en esa medida es concebida como una responsabilidad independiente y autónoma distinta a la disciplinaria o penal.

B. SIMILITUDES ENTRE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD FISCAL:

De lo señalado con anterioridad, el Consejo de Estado estableció las siguientes similitudes entre el medio de control de repetición y el procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal: i) ambos mecanismos buscan la protección del patrimonio económico del Estado; ii) en ambos casos, se ve comprometida la responsabilidad patrimonial de servidores públicos o de particulares con funciones públicas; iii) ambas actuaciones tienen carácter reparatorio o resarcitorio y, en esa medida, no son de naturaleza sancionatoria; iv) ambas figuras exigen el análisis subjetivo de la conducta y se requiere, en ambas actuaciones, de la acreditación del dolo o la culpa grave del sujeto pasivo31; y v) tanto la repetición como el procedimiento de responsabilidad fiscal son mecanismos procesales autónomos e independientes.

C. DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDA FISCAL:

Aunque presenten similitudes el medio de control de repetición y el procedimiento de responsabilidad fiscal constituyen modalidades diferentes de responsabilidad. Al respecto, el Consejo de Estado cita la sentencia C-309 de 2002 la Corte Constitucional que indica que:

> "Son diferentes las modalidades de responsabilidad a que hacen referencia los artículos 90 y 268 numeral 5 de la Constitución Política. En un caso se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño antijurídico, y en el otro de la

> responsabilidad que se deduce de la gestión fiscal. Por ello persiguen objetivos distintos, lo cual amerita hacer las correspondientes distinciones pues una es la responsabilidad patrimonial que corresponde al Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables y otra es la responsabilidad por el daño que se ha causado al patrimonio del Estado como consecuencia de una gestión fiscal irregular. Es decir, el Estado se ubica en posiciones diferentes en cada caso: en el primero, el Estado es el que responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, con la oportunidad para repetir contra el agente que éste haya actuado con dolo o culpa grave en la producción del daño, y en el segundo, el patrimonio del Estado es el que resulta afectado en ejercicio de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o de particulares"

Por otro lado, el Consejo de Estado señalo que la acción de repetición y la acción fiscal son autónomas e independientes, no son subsidiarias ni su ejercicio es discrecional, razón por la cual no pueden promoverse indistintamente.

Otra diferencia está relacionada con quien es competente para tramitar la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, ya que mientras el medio de control de repetición se tramita ante los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo el proceso de responsabilidad se tramite ante autoridades administrativas esto es las contralorías.

Tabla 37

Tabla Conceptos Consejo de Estado IV

Identificación

Corporación	Consejo de Estado	
Número	050012333000201801146 01	25000234100020190024301
Fecha	25 de agosto de 2022	9 de marzo de 2023
Consejero ponente	Hernando Sánchez Sánchez	Hernando Sánchez Sánchez
Concepto jurídico		
REGIMEN PROBATORIO EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL ORDINARIO: De acuerdo a los artículos 22, 23, 24, 25, 28, 30, 32 y 51 de la Ley 610 de 2001; sobre pruebas para responsabilizar; petición de pruebas; libertad de pruebas; pruebas trasladadas; pruebas inexistentes; y oportunidad para controvertir las pruebas; el Consejo de Estado sintetiza respecto al régimen probatorio que: ✓ El fallo de responsabilidad únicamente procede cuando obra prueba que dé certeza del daño patrimonial y la responsabilidad del investigado.		

✓ El investigado o quien rinda exposición libre pueden pedir la práctica de pruebas.

✓ El daño al patrimonio y la responsabilidad del investigado puede demostrarse por cualquier medio de prueba legalmente reconocido.

✓ Al proceso de responsabilidad fiscal se puede trasladar cualquier prueba obrante válidamente en un proceso judicial, administrativo, disciplinario o de responsabilidad fiscal.

✓ Los hallazgos encontrados en las auditorías fiscales tienen validez probatoria siempre que se hayan recaudado cumpliendo los requisitos de ley.

✓ Las pruebas recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o en forma tal que afecten los derechos fundamentales del investigado se tendrán como inexistentes, es decir, estas no podrán ser valoradas por la autoridad de control fiscal al momento de determinar la responsabilidad fiscal.

✓ El investigado puede controvertir las pruebas a partir de la exposición espontánea en la indagación preliminar o desde la notificación del auto que da apertura al proceso de responsabilidad fiscal.

✓ El investigado podrá controvertir las pruebas, vencido el término de traslado del auto de imputación de responsabilidad fiscal de que trata el artículo 50 de la Ley 610, y podrá presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas, así como solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer.

- ✓ Una vez vencido el término de traslado del auto de imputación, la autoridad fiscal debe ordenar la práctica de las pruebas solicitadas o decretar de oficio las que considere pertinentes y conducentes.

- ✓ La parte interesada podrá interponer los recursos de reposición y apelación contra el auto que rechaza la solicitud de pruebas.

- ✓ Las pruebas con las cuales se sustente el fallo con responsabilidad fiscal deben apreciarse en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.

- ✓ Los presuntos responsables fiscales cuentan con 10 días, contados a partir del día siguiente a la notificación personal del auto de imputación de responsabilidad fiscal para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el auto y solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer.

Tabla 38

Tabla Conceptos Consejo de Estado V

Identificación

Número	Sentencia R: 250002341000 2019 00168 01
Fecha	14 de septiembre de 2023

Magistrado ponente Hernando Sánchez Sánchez

Concepto Jurídico

DECLARATORIA DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

El Consejo de Estado afirma que cuando se declare a alguien responsable fiscalmente, es importante que durante los trámites del proceso se hayan respetado la totalidad de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal; recalca que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente.

Se determinaron como elementos de la responsabilidad fiscal los siguientes:

- ✓ **Elemento subjetivo:** Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal
- ✓ **Elemento objetivo:** Un daño patrimonial al estado, entendido como una lesión al patrimonio público, la cual puede presentarse de distintas maneras, pero de manera general demuestra una ignorancia de los principios de la administración pública.
- ✓ **Elemento de relación de causalidad:** Aquella secuencialidad que vincula la ocasión del daño con la conducta del presunto responsable fiscal.

La concurrencia de los anteriores elementos conlleva a una declaración jurídica por la cual se determina que un particular o servidor es responsable de las consecuencias negativas que

una actuación administrativa ha ocasionado a los bienes del estado, y en tal medida, está obligado a repararlas.

LA CULPA COMO ELEMENTO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL:

Se recuerda la declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional en lo referente al artículo 53 de la ley 610 del 2000, el cual establecía que para la existencia de responsabilidad fiscal es suficiente la imputación a título de culpa leve; frente al tema, el tribunal constitucional determinó que la norma era contraria a la constitución en la medida de que establecía un margen de conducta mucho más amplio y exigente para la imputación fiscal en comparación a lo contenido en la carta política, en específico, la corte determinó que aunque la constitución no es tan explícita frente a la imputación de la responsabilidad fiscal, como lo es con la reparación directa en cuanto al criterio de imputación, esto no otorga al legislador la potestad de determinar cuál es la fuente de la responsabilidad fiscal, pues, en lo referente a la responsabilidad patrimonial del estado el constituyente determinó que es requerido como elemento subjetivo una conducta ejecutada por el dolo o la culpa grave. Es entonces, que la exigencia de la culpa leve conlleva a un desequilibrio de los regímenes de responsabilidad concebidos por la constitución política, tal que, el legislador estaría alterando la fuente de la responsabilidad fiscal a uno más gravoso.

Analizando la responsabilidad fiscal frente a la responsabilidad patrimonial del estado, se encuentran un mismo fundamento; la protección del patrimonio económico del estado, ya que, como se ha reiterado la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio sino resarcitorio, lo que la asemeja a la acción de repetición; en conclusión, una diferenciación

entre estas dos acciones resultaría en un acto discriminatorio injustificado, pues es que, ambas responsabilidades comparten las suficientes características y objetivos constitucionales como para ser considerar que se encuentran en un plano de igualdad material.

Tabla 39

Tabla Conceptos Consejo de Estado VI

Identificación		
Corporación	Consejo de Estado	
Número	18001-23-31-000-2002-00374-01	68001233300020130102401
Fecha	6 de junio de 2013	19 de mayo de 2016
Consejero ponente	Marco Antonio Velilla Moreno	María Elizabeth García Gonzales
Concepto jurídico		
LA NATURALEZA DE LA CULPABILIDAD COMO ELEMENTO SUBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL:		

El consejo de estado establece que para estar ante una conducta con ausencia de culposa no se requiere únicamente la inexistencia del dolo, de la intención de infringir una norma jurídica u ocasionar un daño antijurídico a un sujeto, por el contrario, para que haya ausencia de culpabilidad es necesario **un mínimo de prudencia, de atención y cuidado para no vulnerar la normativa que regula la actividad administrativa** correspondiente; en tal medida la ausencia de las características antes mencionadas, conlleva a la generación de responsabilidad y obligaciones por parte del servidor público indulgente.

EL ESTUDIO DE LAS FUNCIONES DEL SUPUESTO RESPONSABLE FISCAL:

Para ser procedente la declaratoria de responsabilidad fiscal es necesario que el gestor fiscal, sea servidor público o particular, tenga a su cargo el manejo o administración de bienes o recursos del estado, dicho daño debe de haberse generado dentro del ejercicio de actividades que se pueden interpretar como propias de la gestión fiscal o que se encuentren vinculadas a ella; de igual manera, los supuestos responsables fiscales deben de contar con la capacidad para tomar decisiones sobre dichos bienes; en tal sentido, se debe revisar las funciones expresas de cada funcionario o particular en relación con los bienes públicos cuyo daño se le imputan, sea a través de un manual de funciones o las estipulaciones de un contrato; de estas no referir ordenación, control, dirección, administración, manejo o cualquier tipo de poder decisorio sobre los bienes públicos de la entidad, no se entenderá que su acciones se comprendan dentro del marco de la gestión fiscal, por tanto, no podrá ser declarado responsable fiscalmente.

10. Cuarto Informe: Informe Final Y Productos De La Práctica Socio-Jurídica:

Durante esta etapa se compilaron todos los informes aportados al director del trabajo de grado y la tutora de la práctica socio-jurídica, como resultado de lo anterior se presentó el manual jurídico sobre el proceso de responsabilidad fiscal que contiene las disposiciones legales actualizadas, sistematizadas y esquematizadas, además de las prerrogativas jurisprudenciales, por otro lado, se aporta el manual de uso de la herramienta ofimática para la organización de los procesos de responsabilidad fiscal y por último la herramienta de organización de los procesos de responsabilidad fiscal ordinarios y verbales y la calculadora jurídica de prescripción y caducidad de los mismos.

11. Conclusiones:

Del desarrollo de la práctica jurídico social en la Contraloría Municipal de Bucaramanga respecto al acompañamiento jurídico en la gestión del proceso de responsabilidad fiscal, desde el ámbito sustancial y procesal, para el ejercicio eficaz del control fiscal y la protección de los recursos públicos, podemos concluir:

- **En relación con el desarrollo de nuevas competencias:**

1. La práctica jurídico-social en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, nos permitió desarrollar nuevas competencias tanto teóricas como practicas respecto a los procesos de responsabilidad fiscal, en razón a que el estudio de las normas, los doctrinantes y la jurisprudencia nos otorgó una visión completa de este tipo de responsabilidad y durante los 4 meses pudimos revisar procesos de responsabilidad fiscal y aplicar lo estudiado.

2. A su vez, con la construcción del manual jurídico desarrollamos competencias lecto-escritoras que nos permitieron organizar y sintetizar la información legal, las posturas de doctrinantes y los argumentos jurídicos de los magistrados de las Altas Cortes.

3. Por otro lado, la creación de una herramienta ofimática amplió nuestros conocimientos en el manejo de Excel y con esta pudimos integrar tanto los saberes jurídicos como los informáticos, ello en aras de facilitar procesos como el cálculo de la prescripción y la caducidad, además, de la unificación de datos y la verificación de etapas de los procesos de responsabilidad fiscal.

- **Relacionadas con las normas jurídicas que regulan el proceso de responsabilidad fiscal:**

4. El proceso de responsabilidad fiscal está regulado por una amplia variedad de normas jurídicas de distintas áreas, estas no se limitan exclusivamente al ámbito del control o vigilancia fiscal, pues, del análisis jurídico realizado durante el desarrollo de la práctica comprendimos que la responsabilidad fiscal también debe tener en cuenta las disposiciones de normas como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código General del proceso, el Código de Procedimiento Penal, el Estatuto de Contratación, el Código General Disciplinario y el Código Civil, entre otros; de tal hecho, se puede afirmar que no se debe comprender al régimen de responsabilidad fiscal como un elemento separado del ordenamiento jurídico, sino en su lugar, se ha de visualizar como un conjunto de normas centrales, las cuales contienen las principales disposiciones sustanciales y procesales, véase, la ley 610 del 2000, la ley 1474 de 2011 y la ley 42 de 1993,

quienes se alimentan de otras normas secundarias, las cuales no tienen como principal objetivo la regulación del proceso de responsabilidad, sin embargo, de manera analógica o por remisión expresa, se integran en una sola unidad que permite materializar de forma efectiva y eficiente el procedimiento de responsabilidad fiscal.

5. De igual forma, respecto a la vigencia del régimen anterior del proceso de responsabilidad, esto es la ley 610 del 2000 y la 1474 de 2011, podemos concluir que aun cuando el ejecutivo tuvo la intención de reformar el régimen de responsabilidad fiscal a través de la expedición del Decreto 403 de 2020 a partir de las modificaciones efectuadas por el Acto Legislativo 04 de 2019, la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-090 de 2022, implicó la continuación del régimen de responsabilidad fiscal anterior; la inexequibilidad del decreto fue sustentada por el tribunal constitucional bajo el pretexto de una extralimitación de funciones por parte del presidente de la república, pues, a interpretación de los magistrados, la modificación directa del régimen de responsabilidad fiscal, no era congruente con las facultades otorgadas en virtud del parágrafo transitorio del modificado artículo 268 Constitucional, véase, para proferir decretos con fuerza de ley; tal facultad fue limitada por el Congreso de la República a través del Acto Legislativo 04 de 2019 a únicamente los temas relacionados con la creación del régimen de carrera especial para los funcionarios de las contralorías territoriales y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, en tal sentido, la Constitución nunca facultó al presidente para modificar el régimen sustancial y procesal de la responsabilidad fiscal, por lo cual, el Decreto 403 de 2020 ignoraba los principios de legalidad, supremacía constitucional y división de poderes, cada vez, que el ejecutivo

estaba extralimitándose injustificadamente y asumiendo la facultad propia de la rama legislativa de crear, modificar o eliminar el régimen legal de la responsabilidad fiscal.

- **En relación con la necesidad de contar con personal especializado para el estudio de la responsabilidad fiscal en las Contralorías:**

6. Por otra parte, dentro del desarrollo de la práctica jurídico social observamos que para poder adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, las contralorías requieren de un suficiente personal con los conocimientos técnicos y jurídicos, pues, en relación al factor de competencia territorial, los entes de control conocen de un número de procesos proporcional al tamaño administrativo del municipio o departamento correspondiente, de tal forma, que para ejercer de forma efectiva la acción fiscal dentro de territorios con alta gestión administrativa, se ve necesario una distribución de las tareas para adelantar las distintas fases del proceso de responsabilidad fiscal, respetando las garantías constitucionales de los presuntos responsables fiscales, con el objetivo, de evitar contradecir los principios de eficacia y eficiencia de la gestión pública, pues, esto podría llegar a implicar la aplicación de la prescripción o caducidad como instrumentos jurídicos, de tal forma, vulnerando los intereses constitucionales por los cuales se dio la existencia del control fiscal.

- **Respecto a la jurisprudencia analizada:**

7. En total se estudiaron 31 jurisprudencias, de las cuales se elaboraron dos tipos de cuadros, unos relacionados con las reglas jurisprudenciales y otros respecto a conceptos

jurídicos, así pues, se analizaron sentencias tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

Del análisis entre la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se puede concluir que por regla general las decisiones de ambas entidades son compatibles entre ellas y se retroalimentan la una a la otra, luego, es común encontrar en los textos de estas altas cortes remisiones o citas textuales de la una a la otra, denotándose la poca ocurrencia de conflictos entre ambas, sino por el contrario, fundamentándose las providencias y argumentando su legalidad con base a decisiones anteriores proferidas por su homólogo; en tal sentido, se puede afirmar que la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo frente a la responsabilidad fiscal es clara y congruente entre ambas cortes, por lo que no se observan los denominamos “choques de trenes”. Esta situación favorece un sin número de derechos constitucionales, pues, la seguridad jurídica brindada otorga una mayor claridad a los presuntos responsables fiscales en cuanto a las reglas por las cuales van a ser investigados y juzgados dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

- **En relación con el diseño de una herramienta ofimática:**

8. Respecto a la creación de la herramienta ofimática en Excel se puede concluir que esta ayuda a organizar de manera más sencilla los procesos de responsabilidad fiscal que actualmente adelanta la Contraloría Municipal de Bucaramanga, a su vez con el diseño de la calculadora jurídica se puede determinar de manera exacta los términos de prescripción y caducidad de los procesos de responsabilidad fiscal incluyendo variables como la suspensión en los mismos.

Al momento del desarrollo de la práctica se digitalizaron en la base de datos 60 procesos ordinarios y se analizó de manera detallada el cumplimiento del debido proceso de 13 procesos adelantados por vía ordinaria, respecto a los procesos verbales se digitalizaron 12 procesos fiscales adelantados por el trámite verbal y en torno al análisis del cumplimiento del debido proceso en cada una de las etapas se estudiaron 3 procesos verbales, con lo anterior se puede concluir que actualmente la Contraloría Municipal de Bucaramanga adelanta la mayoría de los procesos de responsabilidad fiscal por la vía ordinaria y además que en cada una de las etapas de los procesos verbales y ordinarios cumple con los principios del debido proceso.

Finalmente, es importante indicar respecto a la herramienta ofimática proporcionada a la Contraloría Municipal de Bucaramanga, la relevancia de continuar con la retroalimentación de esta, ello en aras de mantener una organización unificada de los procesos de responsabilidad fiscal.

Referencias Bibliográficas:

Alexandra González Zapata, & Mosquera, L. (2020). *Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia* (1991-2019). [From prior and perceptual control to subsequent and preventive: study of the course of fiscal control in Colombia (1991-2019)] Via Inveniendi Et Iudicandi, 15(1), 71-90. https://doi.org/10.15332/19090528/5742

Álvarez, M. A. (2014) *Las medidas cautelares en el Código General del Proceso*. Consejo Superior de la Judicatura.

Amaya, U. A. (2002). *Teoría de la responsabilidad fiscal: aspectos sustanciales y procesales.* Bogotá Universidad Externado de Colombia.

Arboleda Ramírez, Paulo Bernardo, Jiménez Ramírez, Milton César, & López Osorio, Carolina del Pilar. (2021). *Fiscal control and its incorporation to the system of checks and balances in Colombia*. Revista de derecho (Valdivia), 34(1), 233-253. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502021000100233

Castillo Liendo, Y. de las N. (2023). *Control fiscal externo desde la complementariedad del control ciudadano de las políticas públicas*. Revista De Ciencias Sociales, (177), 123–134. https://doi.org/10.15517/rcs.v0i177.54041

Concepto 3 de 1995. (1995). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil.

Congreso de la Republica. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011].

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292

Congreso de la República. (15 de agosto de 2000). Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. [Ley 610 de 2000]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725

Congreso de la Republica. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249

Congreso de la Republica. (28 de enero de 2019). Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se deroga la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. [Ley 1952 de 2019]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324

Congreso de la Republica. (28 de octubre de 1993). Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA. [Ley 80 de 1993]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304

Consejo de Bucaramanga. (2015) Acuerdo No 006, artículo segundo.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (15 de febrero de 2018). 25000-23-24-000-2003-00462-01 [M.P. YEPES A.].

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (29 de octubre de 2020) 25000-23-37-000-2013-01023-01 [M.P. S. CARVAJAL].

Consejo de Estado, Sección Primera. (10 de mayo de 2018). 25000-23-24-000-2011-00068-01 [M.P. GARCÍA, M.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (11 de marzo de 2021). 25000-23-41-000-2016-02476-01. [M.P. PEÑA. N.]

Consejo de Estado, Sección Primera. (13 de agosto de 2009). 73001-23-31-000-2000-01532-01. [M.P. ROJAS. M.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (14 de septiembre de 2023). 25000-23-41-000-2019-00168-01. [M.P. SÁNCHEZ. H.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (15 de febrero de 2018) 25000-23-24-000-2003-00462-01 [M.P. A. YEPES].

Consejo de Estado, Sección Primera. (15 de marzo de 2018). 27001-23-31-000-2012-00030-01 [M.P. GIRALDO. O.]

Consejo de Estado, Sección Primera. (19 de mayo de 2016). 68001-23-33-000-2013-01024-01. [M.P. GARCÍA. M.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (22 de octubre de 2015). 63001-23-31-000-2008-00156-01 [M.P. MARTÍNEZ. M.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (25 de agosto de 2022). 05001-23-33-000-2018-01146-01. [M.P. SÁNCHEZ. H.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (26 de junio de 2020). 25000-23-41-000-2019-00329-01. [M.P. SERRATO. A.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (28 de abril de 2005). 25000-23-24-000-2000-00755-01 [M.P. OSTAU DE LAFONT. R.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (28 de enero de 2021). 25000-23-41-000-2014-00035-01. [M.P. PEÑA N.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (6 de junio de 2013). 18001-23-31-000-2002-00374-01. [M.P. VELILLA. M.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (9 de agosto de 2018). 25000-23-24-000-2012-00195-01. [M.P. MORENO. C.].

Consejo de Estado, Sección Primera. (9 de marzo de 2023). 25000-23-41-000-2019-00243-01. [M.P. SÁNCHEZ. H.].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (19 de julio de 2023). 50001-23-31-000-2003-40226-01. [M.P. RODRÍGUEZ. J.].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (8 de junio de 2011) 41001-23-31-000-2004-00540-01 [M.P. E DE JESUS].

Contraloría General de la República (2023). *Historia y Contralores*. https://www.contraloria.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (05 de septiembre de 2022). *Organigrama*. http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (18 de octubre de 2022). *Valores.* http://www.contraloriabga.gov.co

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (19 de diciembre de 2016). *Principios.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (26 de diciembre de 2016). *Oficina de Control Interno.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (26 de diciembre de 2016). *Oficina de Planeación.*http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (26 de diciembre de 2016). *Sub-Contraloría.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (29 de diciembre de 2016). *Contraloría Auxiliar para la Participación Ciudadana.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (29 de diciembre de 2016). *Oficina Jurídica.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (29 de diciembre de 2016). *Secretaría General.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (31 de marzo de 2022). *Misión y Visión.* http://www.contraloriabga.gov.co/

Correa Gómez, E., & Pinzón Maldonado, H. (2012). *Responsabilidad fiscal en Colombia. Prolegómenos*. Derechos y Valores, XV(29), 173-188.

Corte Constitucional, Sala de Decisión. (29 de mayo de 2023). T-184 [M.P. IBAÑEZ. J.].

Corte Constitucional, Sala de Decisión. (6 de julio de 2010). T-549 [M.P. SIERRA. H.].

Corte Constitucional, Sala de Decisión. (7 de abril de 2006). T-297 [M.P. CÓRDOBA. J.]

Corte Constitucional, Sala Plena. (10 de marzo de 2022) C-090 [M.P. A. LIZARAZO].

Corte Constitucional, Sala Plena. (10 de marzo de 2022). C-091 [M.P. PARDO. C.]

Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de marzo de 2015) C-103 [M.P. M. VICTORIA].

Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de noviembre de 1996). SU-620 [M.P. BARRERA A.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de octubre de 1998). C-574 [M.P. BARRERA. A.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (18 de febrero de 2003). C-131 [M.P. CEPEDA. M.]

Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de abril de 2008) C-332 [M.P. R. ESCOBAR].

Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de abril de 2008). C-382 [M.P. ESCOBAR. G.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (24 de agosto de 2002) C-648 [M.P. H. SIERRA].

Corte Constitucional, Sala Plena. (24 de febrero de 2015). C-083 [M.P. ORTIZ. G.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de febrero de 2002). C-131 [M.P. CÓRDOBA. J.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de julio de 2013). C-512 [M.P. GONZÁLEZ. M.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de mayo de 2001). C-557 [M.P. CEPEDA. M.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de febrero de 1997). C-054. [M.P. BARRERA. A].

Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de mayo de 1998). C-189. [M.P. MARTINEZ. A.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de agosto de 2002). C-619 [M.P. CÓRDOBA. J. y ESCOBAR. R.].

Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de agosto de 2001). C-840 [M.P. ARAUJO. J.].

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020) Caso Petro Urrego Vs Colombia. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Fajardo-Peña, S. (2017). La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado. Revista Digital de derecho Administrativo, (18), 327–351. https://doi.org/10.18601/21452946.n18.13

Gacetas del Congreso (2019) Gaceta No. 360. Ponencia para primer debate (primera vuelta) al proyecto de acto legislativo número 39 de 2019 senado y 355 de 2019 cámara "por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal".

Gil Cadavid, & Pérez Márquez, U. Á. (2021). *Responsabilidad fiscal de los interventores. Análisis del dolo y la culpa grave*. Jurídicas CUC, 17(1), 87–118.

Gómez Buitrago, J. (2017). *Gerencia pública y control fiscal*. Editorial Universidad del Rosario.

Gómez Cano, & Álvarez Tafur, M. J. (2018). *Alcances y limitaciones del control fiscal frente a la explotación comercial sustenta¬ble de la biodiversidad en colombia*. In Vestigium Ire, 12(2), 143–160.

Gómez, I. D. (2014). *Responsabilidad fiscal y Gerencia de Recursos Públicos: marcos normativos y preventivos: el proceso de responsabilidad y sus procedimientos*. Bogotá Legis.

Jiménez, F. S. (2021). E*fecto jurídico del fallo de la Corte IDH en la competencia sancionadora de la Contraloría a funcionarios de elección popular*. Revista Jurídica Piélagus, 20(1).

Lozano, Y. (2020). *Responsabilidad fiscal: Su relación con algunos delitos contra la administración pública, el lavado de activos y la extinción del derecho de demonio.* Grupo Editorial Ibáñez.

Meyer Artunduaga, D. (2021). La reforma al control fiscal colombiano y su incidencia en la autonomía del control fiscal territorial.

Mira, J. C., Meza Martínez, C. R., & Vera, D. (2001). *El control fiscal en Colombia.*

Narváez, M. I. M. (2014). *El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho.1/Fiscal control and its setting within the Social State of law/Le contrôle fiscal et État de Droit/O controlo fiscal e seu ajuste dentro do Estado Social* de Direito. Revista, 44(120), 129-152. https://www.proquest.com/scholarly-journals/el-control-fiscal-y-su-ajuste-dentro-del-estado/docview/1560657892/se-2

Presidencia de la República (2020) Decreto Reglamentario 403 "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal" Diario Oficial No. 51258

Romero, N. & Martínez, A. L. (2022). *Desafíos para procedimiento disciplinario colombiano : un análisis del caso Petro Urrego vs Colombia, el control de convencionalidad, las garantías judiciales y la protección de los derechos políticos*. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10554/60427.

Sánchez, C. A. (2007). *Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia*. Civilizar, 7(13), 81–96. https://doi.org/10.22518/16578953.766

Tatiana Ordóñez, V. (2007). *La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial. [Fiscal responsibility in Colombia and the impossibility of indemnifying asset losses]* Revista Iusta, (26)https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2007.0026.07

Téllez Osorio, H. V. (2020). *Evolución jurídica del control fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia 1991–2020*.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera. (19 de mayo de 2022). 25000-23-41-000-2017-00512-00. [M.P. DIMATÉ O.].