

Análisis de la incidencia de la cesación de la acción fiscal por pago, en la Contraloría General de Santander, desde la óptica de la eficiencia y la eficacia en la recuperación de los recursos públicos provenientes de procesos de responsabilidad fiscal en el periodo comprendido entre 2019 -2021.

María Paula Rincón Tibana y Lisdey Natalia Rojas Rey

Trabajo de Grado para Optar al Título de Abogadas

Director

Cristian Fernando Rojas Jerez

Especialista en Derecho Administrativo

Tutor

Adriana Acelas Delgado

Maestría en Derecho Administrativo

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencia Política

Derecho

Bucaramanga

2023

Dedicatoria

A nuestros papás, hermanos y abuelos por confiar siempre en nosotras y ser ese pilar de motivación del día a día.

A los amigos que nos acompañaron en este camino lleno de experiencias enriquecedoras, que con su apoyo terminaron convirtiéndose finalmente en lo que hoy llamamos familia.

A Sebastián, quien nos ha acompañado y apoyado por tantos años en los distintos procesos de nuestras vidas.

Finalmente, a aquel amigo que hoy se encuentra lejos de nosotras pero por el cual permanece una huella inmensa en nuestros corazones.

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	9
1. Planteamiento del problema.....	11
1.1 Alcance del trabajo	11
2. Objetivos.....	12
2.1 Objetivo General.....	12
2.2 Objetivos Específicos.....	12
3. Metodología	13
4. Información sobre la organización.....	14
4.1 Descripción de la organización o entidad	14
5. Marcos de Referencia	15
5.1 Marco de Antecedentes Jurídicos	15
5.1.1 Nacional – Constitucional.....	15
5.1.2 Nacional – Legal	24
5.1.3 Nacional – Jurisprudencia.....	36
5.2 Marco Teórico.....	38
5.3 Marco Conceptual.....	42
6. Cronograma.....	47
7. Primer Informe de Práctica Jurídico Social	48
7.1 Metodología	49
7.2 Desarrollo.....	49

7.2.1 Inducción brindada por la oficina de responsabilidad fiscal adscrita a la Contraloría General de Santander: etapas del proceso de responsabilidad fiscal.....	49
7.2.2 Realización de informes de análisis de convalidación.....	50
7.2.3 Proyección de autos de decreto de medidas cautelares.....	51
7.2.4 Asistencia al informe de rendición de cuentas de la Contraloría General de Santander del año 2022.....	52
7.2.5 Análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en el periodo 2019 -2021 estudiados durante el primer mes de práctica socio jurídica.	52
8. Segundo Informe de Práctica jurídico social	54
8.1 Desarrollo.....	54
8.1.1 Proyección de autos de apertura de indagación o investigación según el caso.	54
8.1.2 Proyección sentido del fallo.....	55
8.1.3 Analizar la eficacia y la eficiencia de los procesos.....	56
9. Tercer informe de Práctica jurídicos social	57
9.1 Desarrollo.....	57
9.1.1 Realización de informes de análisis de convalidación.....	58
9.1.2 Proyección de autos de archivo.....	58
8.1.3 Análisis de los procesos de Responsabilidad Fiscal para la identificación de las medidas administrativas utilizadas para promover el pago por parte de los investigados.	59
10. Cuarto informe de Práctica Jurídico Social	61
10.1 Desarrollo.....	61
10.1.1 Realización de informes de análisis de convalidación.....	62

10.1.2 Análisis de los procesos de Responsabilidad Fiscal para la identificación de las medidas administrativas utilizadas para promover el pago por parte de los investigados.	62
11. Informe final de Práctica jurídica social	65
11.1 Objetivo 1: Revisar los procesos de responsabilidad fiscal que se encuentran en trámite en la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander, con el fin de identificar en los cuales ocurrió la cesación de la acción fiscal por pago.	65
11.2 Objetivo 2: Evaluar el impacto de la cesación de la acción fiscal por pago, determinando si es un mecanismo que permite mejorar la labor de recuperación de los recursos públicos.	66
11.3 Objetivo 3: Analizar qué medidas administrativas en el curso del proceso de responsabilidad fiscal contribuyen de manera efectiva a que el proceso termine por pago.	66
12. Conclusiones	68
13. Recomendaciones	70
Referencias Bibliográficas	72

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. <i>Cronograma</i>	47
Tabla 2. <i>Fechas establecidas - Primera etapa</i>	49
Tabla 3. <i>Procesos en los cuales proyectamos autos de medidas cautelares</i>	51
Tabla 4. <i>Cuadro de análisis de procesos finalizados por cesación de la acción fiscal por pago en la Contraloría General de Santander en periodo 2019-2021</i>	53
Tabla 5. <i>Procesos en los cuales realizamos proyección de autos</i>	55
Tabla 6. <i>Procesos en los cuales proyectamos formatos de análisis de convalidación.</i>	58
Tabla 7. <i>Procesos en los cuales proyectamos formatos de análisis de convalidación.</i>	62
Tabla 8. <i>Procesos analizados para determinar que hubo cesación anticipada</i>	63
Tabla 9. <i>Procesos en los cuales se dio la cesación de la acción fiscal por pago anticipado</i>	64

Resumen

Título: Análisis de la incidencia de la cesación de la acción fiscal por pago, en la Contraloría General de Santander, desde la óptica de la eficiencia y la eficacia en la recuperación de los recursos públicos provenientes de procesos de responsabilidad fiscal en el periodo comprendido entre 2019 -2021.*

Autor: María Paula Rincón Tibana y Lisdey Natalia Rojas Rey **

Palabras Clave: Proceso de Responsabilidad Fiscal, cesación de la acción fiscal por pago anticipado, patrimonio público.

Descripción: El presente proyecto se desarrolló a partir del acompañamiento jurídico que se prestó en la Oficina de Responsabilidad Fiscal adscrita a la Contraloría General de Santander, en el cual desarrollamos funciones encaminadas a la proyección de autos de decreto de medidas cautelares, autos de apertura de indagación o investigación según el caso particular y autos de archivo. Asimismo, se realizaron informes de análisis de convalidación y proyección de sentido del fallo, lo cual permitió analizar de forma profunda los procesos de Responsabilidad Fiscal que conoce esta oficina, para así poder determinar la incidencia de la Contraloría General de Santander en la cesación de la acción fiscal por pago anticipado por parte de los funcionarios públicos o particulares con funciones públicas investigados en los respectivos procesos, por lo cual se elaboró mensualmente un informe para dar cuenta de los objetivos propuestos y plasmar todas aquellas actividades desarrolladas a lo largo de la práctica jurídica que nos permitieron tener un gran acercamiento con los conocimientos previos acerca del proceso de Responsabilidad Fiscal, de inicio a fin, analizando como se llevan a cabo todas las etapas procesales en la práctica y observando la finalidad de este tipo de procesos, la cual se alcanza una vez sea resarcido económicamente el daño causado al patrimonio público.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Derecho. Director: Cristian Fernando Rojas Jerez. Especialista en Derecho Administrativo. Codirector: Adriana Acelas Delgado. Maestría en Derecho Administrativo

Abstract

Title: Analysis of the impact of the cessation of fiscal action through payment, in the Office of the Comptroller General of Santander, from the perspective of efficiency and effectiveness in the recovery of public funds from fiscal responsibility processes in the period between 2019-2021.*

Author(s): María Paula Rincón Tibana y Lisdey Natalia Rojas Rey **

Key Words: Public Fiscal Responsibility process, cessation of fiscal action through advance payment, public assets.

Description: The present project was developed based on the legal support provided in the Office of Fiscal Responsibility, which is part of the Comptroller General of Santander. In this office, we carried out functions aimed at drafting precautionary measures decrees, opening inquiry or investigation decrees as applicable, and archiving decrees. Additionally, we prepared validation analysis reports and projected the outcome of the judgments. This allowed for a thorough analysis of the Fiscal Responsibility processes handled by this office, in order to determine the impact of the Comptroller General of Santander on the cessation of fiscal action through advance payment by public officials or individuals with public functions under investigation in the respective cases. Monthly reports were prepared to account for the proposed objectives and document all the activities conducted throughout the legal practice, which allowed us to gain a comprehensive understanding of the entire Fiscal Responsibility process from start to finish. We analyzed how all the procedural stages are carried out in practice and observed the purpose of these processes, which is achieved once the financial damage to public assets is compensated.

* Degree Work

** Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Sciences. Law Department. Director: Cristian Fernando Rojas Jerez. Specialist in Administrative Law. Co-Director: Adriana Acelas Delgado. Master's in Administrative Law.

Introducción

La Contraloría nace a partir del concepto de control fiscal, en el cual esta entidad administrativa adelantará diferentes actuaciones encaminadas a determinar la responsabilidad de los servidores públicos o particulares de ser el caso cuando estos causen un daño al patrimonio del Estado en el ejercicio de la gestión fiscal y de esta forma garantizar la correcta utilización de los recursos públicos.

A partir del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se estableció la forma en la cual se ejerce el control fiscal, lo cual consiste en realizar un análisis de las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de la gestión fiscal de acuerdo con los parámetros establecidos legalmente. Lo anterior, se da con el fin de ejercer actos de vigilancia para así garantizar un correcto ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, esto de la mano con los principios de eficiencia, economía, equidad establecidos la Carta Magna y demás estatutos legales acogidos en el Estado Colombiano.

Así mismo, la Contraloría General de Santander es un órgano autónomo y descentralizado del Estado que tiene como finalidad ejercer el control fiscal a través de evaluaciones técnicas que permiten medir el desempeño y la operatividad de las entidades se le realiza dicho control, teniendo en cuenta que se analiza la parte financiera, de contratación y de presupuesto. Lo anterior nos permite observar que la función de esta entidad consiste en evaluar la gestión de las organizaciones en lo que respecta al correcto manejo del patrimonio público, sin embargo, esto tiene otras finalidades como lo es promover el mejoramiento de las organizaciones, es decir, que estas puedan alcanzar una mayor eficiencia en su funcionamiento, esto con el fin de asegurar el uso adecuado uso del erario y procurar la transparencia de las funciones públicas.

Por último, es importante referir que los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría General de Santander tienen un carácter patrimonial y no sancionatorio, es decir que la finalidad de estos es que el imputado resarza pecuniariamente el daño causado a partir de la mala gestión administración de los recursos públicos del patrimonio del Estado

1. Planteamiento del problema

¿Cuál es el impacto sobre la eficiencia y eficacia de la cesación de la acción fiscal por pago, en los procesos de Responsabilidad Fiscal adelantados por la Contraloría General de Santander en el periodo comprendido entre 2019 - 2021 como mecanismo de recuperación de los recursos públicos?

1.1 Alcance del trabajo

El alcance de la práctica jurídica consiste en obtener una respuesta de la pregunta anteriormente planteada, a partir del contacto directo con los procesos tramitados en la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander, para así lograr determinar la eficacia y eficiente de la recuperación de los recursos públicos de esta entidad.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Determinar la eficiencia y eficacia en la recuperación de los recursos públicos producida por la cesación de la acción fiscal por pago en los procesos de responsabilidad fiscal tramitados por la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander a través de la asistencia jurídica, lo cual permite llevar a cabo el análisis de la incidencia de los procesos fiscales que cesan por pago de los funcionarios públicos o particulares que se encuentran inmersos en un proceso de responsabilidad fiscal.

2.2 Objetivos Específicos

A. Revisar los procesos de responsabilidad fiscal que se encuentran en trámite en la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander, con el fin de identificar en los cuales ocurrió la cesación de la acción fiscal por pago.

B. Evaluar el impacto de la cesación de la acción fiscal por pago, determinando si es un mecanismo que permite mejorar la labor de recuperación de los recursos públicos

C. Analizar qué medidas administrativas en el curso del proceso de responsabilidad fiscal contribuyen de manera efectiva a que el proceso termine por pago.

3. Metodología

Para llevar a cabo la práctica socio - jurídica en la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander indagaremos a fondo en los procesos que allí se tramitan, para desarrollar los siguientes aspectos:

1. Revisión de procesos tramitados en la oficina de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santander con el fin de determinar durante los años 2019 a 2021 en cuáles ocurrió la cesación por pago.

2. Analizar el impacto sobre la eficacia y eficiencia en el trámite de recuperación de recursos públicos.

3. Identificar las medidas administrativas que contribuyan a la terminación del proceso de responsabilidad por pago.

4. Información sobre la organización

4.1 Descripción de la organización o entidad

La Contraloría General de Santander es un órgano que se encarga de ejercer funciones de vigilancia sobre la gestión fiscal de los bienes o recursos públicos, la cual es realizada por autoridades administrativas o particulares. Es importante referir, que este órgano de vigilancia cuenta con autonomía administrativa y presupuestal, lo cual le permite ejercer actos de control sobre el erario en representación de la comunidad, tal como lo consagra el artículo 267 de la Constitución Política de 1991.

Así mismo, la Contraloría General de Santander se encarga de realizar el control fiscal por medio de un análisis o estudio posterior y selectivo, en el cual se examinará de forma detallada el uso y la administración que se ha realizado con los recursos públicos, todo esto con el fin de garantizar un funcionamiento diligente y transparente de la administración pública y de los particulares que desempeñan estas funciones.

La Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, cuenta con un convenio activo con la Contraloría General de Santander, lo cual le permite a los estudiantes de último año de Derecho puedan vincularse en calidad de practicantes y realizar una práctica jurídico social como modalidad de grado.

5. Marcos de Referencia

5.1 Marco de Antecedentes Jurídicos

5.1.1 Nacional – Constitucional

En la Constitución Política de Colombia de 1991, el título X desarrolla lo relativo a los organismos de control, el capítulo II concierne a lo respectivo a la Contraloría General de la República.

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución

(Const., 1991) y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas a los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las

corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Artículo 271. Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

Artículo 272. 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.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1o. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años.

Parágrafo transitorio 2o. En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

Artículo 273. A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El período del Auditor dispuesto en el presente artículo se aplicará quien sea elegido con posterioridad a la promulgación de este Acto Legislativo.

5.1.2 Nacional – Legal

Ley 42 de 1993 (Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen)

En esta ley se regula el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, así mismo los organismos que ejercen en a nivel nacional, departamental y municipal.

Artículo 4º.- El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, **los auditores, las auditorías**, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley.

Artículo 9°.- Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

Parágrafo. - Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial

Artículo 10°.- El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Artículo 25°.- Las contralorías ejercerán control fiscal sobre los contratos celebrados con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Nacional a través de las entidades que los otorguen.

Ley 610 del 2000 (Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías)

Consagra lo siguiente respecto de la definición del proceso de responsabilidad fiscal y lo correspondiente a lo que concierne al trabajo de investigación, pues está regulada el proceso fiscal ordinario.

Artículo 1. El proceso de responsabilidad fiscal es 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 de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, 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.

Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los

intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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. Dicho 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 contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Artículo 16. Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operación de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.

Ley 1437 de 2011 (Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

El capítulo III de la presente ley hace referencia del procedimiento administrativo sancionatorio, en el artículo 47A habla acerca de la suspensión provisional en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal y consagra:

Artículo 47A. Durante el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal, el funcionario que lo esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de

juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la conducta en el trámite del proceso o permite que continúe cometiendo o que la reitere.

El término de la suspensión provisional será de un (1) mes, prorrogable hasta en otro tanto. En todo caso, cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada por quien la profirió, o por el superior funcional del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

El acto que decreta la suspensión provisional y las decisiones de prórroga serán objeto de consulta, previo a su cumplimiento.

Para los efectos propios de la consulta, el funcionario competente comunicará la decisión al afectado, quien contará con tres (3) días para presentar alegaciones en su favor y las pruebas en las que se sustente. Vencido el término anterior, se remitirá de inmediato el proceso al superior, quien contará con diez (10) días para decidir sobre su procedencia o modificación. En todo caso, en sede de consulta no podrá agravarse la medida provisional impuesta.

Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso cumplido de la suspensión provisional.

Parágrafo 1. Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo o función y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal termine o sea archivado sin imposición de sanción.

No obstante la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos.

Parágrafo 2. La facultad prevista en el presente artículo será ejercida exclusivamente por la **Contraloría General de la República**.

Artículo 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.

(Adicionado por el Art. 23 de la Ley 2080 de 2021)

Ley 1474 del 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)

Artículo 114. Facultades de investigación de los organismos de control fiscal. Los organismos de control fiscal en el desarrollo de sus funciones contarán con las siguientes facultades:

a) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de daño patrimonial al Estado originados en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una

gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna y que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado;

b) Citar o requerir a los servidores públicos, contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación;

c) Exigir a los contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación, la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;

d) Ordenar a los contratistas, interventores y proveedores la exhibición y de los libros, comprobantes y documentos de contabilidad;

e) En general, efectuar todas las diligencias necesarias que conduzcan a la determinación de conductas que generen daño al patrimonio público.

Parágrafo 1. Para el ejercicio de sus funciones, las contralorías también están facultadas para ordenar que los comerciantes exhiban los libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o atiendan requerimientos de información, con miras a realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos.

La sección tercera de la presente ley regula las medidas especiales para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal territorial señalando:

Artículo 129. *Planeación estratégica en las contralorías territoriales.* Cada Contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del

respectivo Contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión.

La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

a) Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal;

b) Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial;

c) Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal;

d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados;

e) Desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia;

f) Complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo a las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas.

Decreto número 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)

Artículo 1. Objeto: Por medio del presente Decreto Ley se desarrollan las disposiciones de los artículos 267, 268, 271, 272 Y 274 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, para el fortalecimiento del control fiscal, en especial, las siguientes materias: i) principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal, incluidas aquellas relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo, ii) el control concomitante y preventivo, iii) el seguimiento permanente al recurso público, iv) la aplicación del control de resultados, el control de gestión y el control financiero, v) el acceso a la información, vi) las facultades sancionatorias y de policía judicial, vii) las competencias entre la Contraloría General de la República y contralorías territoriales, viii) la función de certificación de la Auditoría General de la República, ix) la intervención de la Contraloría General de la República en las funciones de las contralorías territoriales, x) la prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y xi) el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal.

Parágrafo. Las disposiciones del presente Decreto Ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Política, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otros órganos de control fiscal.

En cuanto a la competencia de las contralorías territoriales el decreto consagra:

Artículo 4. Ámbito de competencia de las contralorías territoriales. Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales

según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

Artículo 5. Independencia técnica de las contralorías territoriales. Las actividades, acciones y objetos de control, serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas. Los contralores territoriales podrán prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse dentro de su área de competencia; sin perjuicio de la facultad de unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal que le corresponde al Contralor General de la República, la cual tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales.

Artículo 6. Del ejercicio prevalente de la vigilancia y control fiscal. La prevalencia en la vigilancia y el control fiscal de los departamentos, distritos y municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control de las contralorías territoriales, por parte de la Contraloría General de la República, se ejercerá conforme a los siguientes mecanismos:

- a) Vigilancia fiscal concurrente integral o selectiva, transitoria o permanente.
- b) Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal.
- c) Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF-.
- d) Acciones conjuntas y coordinadas entre contralorías.
- e) Intervención funcional de oficio.

f) Intervención funcional excepcional.

g) Fuero de atracción.

h) Los demás que determine el Contralor General de la República, bajo criterios de necesidad, pertinencia, razonabilidad, proporcionalidad y especialidad, sin que, en ningún caso, implique el vaciamiento de competencias de las contralorías territoriales.

Parágrafo. El ejercicio de los mecanismos establecidos en el presente artículo podrá ejercerse en cualquier tiempo desplazando las competencias de la contraloría territorial hacia la Contraloría General de la República cuando corresponda, sin que ello implique el vaciamiento de las competencias de aquella.

En cuanto a el control fiscal posterior y selectivo está regulado en el artículo 53 de la misma ley señalando lo siguiente:

Artículo 53. Control posterior y selectivo. Se entiende por control posterior la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados 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. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad. Para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, la vigilancia fiscal podrá realizarse a través del seguimiento permanente del recurso público por parte de los órganos de control fiscal, mediante el acceso irrestricto a la información por parte de estos.

Artículo 56. Seguimiento permanente a los recursos públicos. La vigilancia y seguimiento permanente de los bienes, fondos y recursos públicos en el marco del control concomitante y preventivo se realizará en tiempo real y oportuno a través del acceso a la

información y el acompañamiento a la gestión fiscal en todas sus etapas o ciclos de manera presencial o mediante el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de observar a los sujetos de control mientras estos realizan sus procesos o toman sus decisiones, sin que la Contraloría General de la República pueda interferir en aquellos o tener injerencia

Artículo 57. Del seguimiento permanente al recurso público. El seguimiento permanente a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública, para el ejercicio del control concomitante y preventivo está en cabeza de la Contraloría General de la República y podrá realizarse mediante los mecanismos y ejercicios ordinarios o especiales de vigilancia fiscal, y especialmente mediante los siguientes:

- a) Acceso y análisis de la información.
- b) Articulación con el Control Social.
- c) Articulación con el Control Interno.
- d) Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión.
- e) Acciones de especial seguimiento.
- f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.
- g) Las demás que determine el Contralor General de la República.

Parágrafo 1°. El Auditor General de la República y las contralorías territoriales podrán solicitar al Contralor General de la República la activación de ejercicios puntuales de vigilancia y seguimiento permanente de los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública cuando en el desarrollo de sus funciones observen riesgos inminentes de daño al

patrimonio público. Parágrafo 2°. Los mecanismos de seguimiento permanente y preventivo al recurso público estarán a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI-, las Contralorías delegadas Generales y Sectoriales, y las demás dependencias que determine el Contralor General de la República.

5.1.3 Nacional – Jurisprudencia

Corte constitucional:

Sentencia T -297/06: La corte Constitucional hace referencia a la autonomía y a la potestad que tiene los contralores departamentales para llevar a cabo ciertos actos en búsqueda de llevar a cabo de manera idónea los principios y facultades del órgano de control, consagra:

Los Contralores departamentales tienen la potestad de solicitar, con fuerza vinculante, a los Gobernadores, la suspensión de un alcalde, con efectos provisionales, mientras culminan las investigaciones y los respectivos procesos penales o disciplinarios, cuando verdad sabida y buena fe guardadas tenga razones poderosas para temer que la permanencia de aquél en el desempeño de sus funciones pueda afectar las investigaciones, dificultar la tarea de fiscalización o comprometer todavía más el interés colectivo, los bienes del Estado o la moralidad pública (Corte Constitucional, Sentencia T-297, 2006)

Sentencia C- 237- 20: La corte hace referencia a las características con las que cuenta el proceso de responsabilidad fiscal, entre estas el pago indemnizatorio que debe realizarse a la respectiva entidades estatal, está señala:

Este Tribunal ha identificado las principales características del proceso de responsabilidad fiscal precisando que (i) busca establecer la responsabilidad de servidores públicos o

particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos; (ii) juzga conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan el patrimonio estatal; (iii) **el obligado 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;** y (iv) dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (Corte Constitucional, Sentencia T-237, 2020)

Consejo de Estado:

Auto del Consejo de Estado No. 11001-03-06-000-2020-00034-00: El Consejo de Estado hace énfasis en esta sentencia acerca de las competencias que tienen las contralorías, haciendo referencia a la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, consagrando lo siguiente:

- a. A la Contraloría General de la República le compete, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, ejercer el control sobre la gestión fiscal de las entidades y órganos públicos del orden nacional, inclusive aquellos de carácter autónomo (en la medida en que realicen gestión fiscal), así como sobre los particulares y las demás entidades públicas que administren o manejen bienes o fondos de la Nación.
- b. El control sobre la gestión fiscal que realicen las entidades territoriales y sus descentralizadas compete a las respectivas contralorías locales, con la precisión de que el control fiscal en los municipios corresponde, en principio, a las contralorías departamentales, salvo lo que disponga la ley sobre las contralorías municipales (artículo 272, inciso 2° de la C.P.).

c. Sin perjuicio de lo anterior, la Contraloría General de la República puede ejercer, en forma excepcional, el control fiscal sobre los bienes y recursos propios de cualquier entidad territorial (artículo 267, inciso 3° de la Carta) (Consejo de Estado, proceso 11001-03-06-000-2020-00034-00, 2020)

Sentencia del Consejo de Estado No. 11001-03-06-000-2020-00001-00(2442): El consejo de Estado hace habla en esta sentencia acerca de la naturaleza de la responsabilidad fiscal, haciendo referencia a que el fin de esta es el resarcimiento de los daños patrimoniales ocasionados, consagra:

La responsabilidad fiscal es una responsabilidad autónoma y por tanto, distinta de la responsabilidad penal y de la disciplinaria. (...) Es importante destacar que el objeto de la responsabilidad fiscal es lograr el resarcimiento pleno de los daños ocasionados al patrimonio público por la conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores públicos que desarrollan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan en la causación de tales daños (Consejo de Estado, proceso 11001-03-06-000-2020-00001-00(2442), 2020)

5.2 Marco Teórico

El concepto de control fiscal como lo conocemos en la actualidad nace a partir de la Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 267 consagro lo referente al órgano encargado de ejercer actos de vigilancia y control, es decir la Contraloría General de la República, esto a partir de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Lo anterior, se da a partir de la necesidad de inspeccionar y observar el uso y la administración de los

recursos públicos, teniendo en cuenta las condiciones del país en aquella época, donde existía un manejo inapropiado y poco diligente del erario por parte de las autoridades administrativas o de particulares, todo esto debido a la problemática de la corrupción.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que se invistió a la Contraloría general, departamental y municipal como el órgano encargado de ejercer todos aquellos actos de control fiscal sobre los bienes públicos, esto de la mano con los principios del Estado Social de Derecho, tal como lo menciona la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, en su sentencia C-167 de 1995: “Con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales.”

En este orden de ideas, como se ha establecido ya, el control fiscal tiene por objeto la vigilancia de la gestión fiscal por parte de las autoridades administrativas y de los particulares que ejercen funciones públicas, aquí es importante referir, que estos particulares son objeto de control ejercido por parte de la Contraloría General, Departamental y Municipal, teniendo en cuenta que manejan recursos públicos en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, en lo que respecta a la forma en que se ejerce el control fiscal por parte de la Contraloría se hace de dos formas, la primera de estas de estas consiste en un control posterior, el cual se da cuando las actuaciones administrativas ya fueron perfeccionadas y está en firme, por tanto se procede a ejecutar un análisis detallado de los procedimientos que se dieron durante las actuaciones administrativas para así llegar a determinar si hubo un manejo adecuado de los recursos del estado. Por otra parte, la otra forma en la que se ejerce el control fiscal es de manera selectiva, lo cual se hace con el fin de estudiar los resultados de las actuaciones administrativas,

controlando la forma en la que se dio el manejo de los recursos estatales y estableciendo propuestas para mejorar el funcionamiento o la administración de los recursos por parte de las entidades o particulares. Esto nos permite evidenciar, que el control fiscal del cual está encargada la Contraloría va encaminado a realizar evaluaciones de los resultados que arrojan aquellas evaluaciones realizadas a las diferentes autoridades administrativas donde se evidencia la gestión del erario, todo esto con el fin de garantizar la protección de los recursos del estado y la transparencia en el actuar de entidades públicas.

En relación con la forma en la que se ejerce el control fiscal, es importante referir lo que respecta a los procesos de responsabilidad fiscal, lo cual está reglamentado a partir de lo consagrado en la ley 610 del 2000. Esta ley nos permite observar que los procesos de responsabilidad fiscal tienen como finalidad establecer si los servidores públicos o particulares son responsables de causar un detrimento a los recursos del estado, ya sea que su actuar hubiere sido doloso o culposo. Aunado a lo anterior, una vez determinada la responsabilidad del servidor o particular se pretende que la persona resarza los daños ocasionados con su actuar, lo cual se hará por medio del pago de una indemnización de orden patrimonial, es decir que quien hubiere sido declarado responsable está obligado a resarcir económicamente el patrimonio o los recursos que se vieron afectados con su manejo ineficiente.

Es importante señalar, que para la declaratoria de la responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría hacia un servidor público o particular se deben dar tres elementos, los cuales están consagrados en el artículo 5 de la ley 610 de 2000. El primero de estos consiste en la existencia de la conducta, ya sea dolosa o culposa, la cual se le pueda atribuir al funcionario que maneja o administra recursos públicos que se vieran afectados por su actuar. En segundo lugar, debe darse un daño patrimonial a los bienes del estado, es decir que el sujeto debe haber obrado de tal forma

que se pudiera observar un detrimento en esos recursos públicos que le fueron confiados para su administración. Por último, debe existir un nexo causal entre la conducta desarrollada por el servidor público o particular y el daño patrimonial al erario público, lo cual implica que la conducta desarrollada dé lugar a un mal manejo de los recursos del estado y exista un detrimento de estos.

Lo anterior, permite evidenciar la labor que desarrollan las Contralorías, el cual consiste en el análisis o evaluación de la administración de los recursos públicos que hacen las entidades administrativas, lo cual va de la mano con el cumplimiento de los fines del estado social de derecho y de otros principios, como el de eficacia y transparencia. De igual forma, este órgano estatal tiene como finalidad establecer parámetros a las entidades administrativas en sus labores de administración de recursos, pues lo que se busca finalmente es garantizar un correcto y eficaz manejo de estos bienes patrimonio del estado.

Por otra parte, es relevante mencionar, que la naturaleza de las contralorías es la que permite que alcancen estos fines establecidos legalmente mencionados con anterioridad, puesto que, a raíz de la autonomía administrativa, las contralorías pueden funcionar de forma independiente y sin estar supeditadas a otras autoridades administrativas, lo cual permite una mayor celeridad en los procesos allí tramitados, puesto que este órgano se encargara de conocer únicamente lo que es de su competencia. De igual forma, las contralorías también cuentan con un carácter autónomo en lo que respecta a su presupuesto y a la celebración de contratos, es decir que dichas entidades están facultadas para vincularse contractualmente con quien sea necesario y administrar sus propios recursos.

En conclusión, el control fiscal corresponde a las contralorías, ya sean departamentales o municipales, las cuales van a velar por la correcta administración del patrimonio del estado, respondiendo a la necesidad social que se puede evidenciar en la actualidad, teniendo en cuenta la

incidencia de los casos de corrupción en las diferentes entidades administrativas, lo cual motiva al fortalecimiento de las Contralorías, todo esto con el fin de poder garantizar mayor transparencia ante la comunidad y eficiencia en el manejo de estos recursos públicos.

5.3 Marco Conceptual

Definiciones

a. **Servidor público:**

La Constitución Política en su artículo 123 consagra la definición de servidor público, señalando:

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. (Const., 1991)

Recursos públicos: La página web oficial de la Contaduría General de la Nación hace referencia a lo que son los recursos públicos

Son los bienes, derechos y valores provenientes de impuestos, tarifas, transferencias, donaciones, participaciones, aportes, partes de capital, venta de bienes y servicios a precios de mercado y no mercado, y los definidos como tales en las normas y disposiciones legales (Contaduría General de la Nación, 2023)

Responsabilidad fiscal: La ley 610 del 2000 anteriormente mencionada hace referencia a la definición de la responsabilidad fiscal en su artículo 4to mencionando:

La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (Congreso de la República, Ley 610, 2020)

Vigilancia fiscal: El decreto 403 de 2020 presenta la definición de vigilancia fiscal y señala:

Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal. (Presidente de la República, Decreto 403, 2020)

Control fiscal: El decreto 403 del 2020 desarrolla esta definición:

Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de 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. El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley. (Presidente de la República, Decreto 403, 2020)

Objeto de vigilancia y control: El decreto 403 del 2020 señala:

Se entiende por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que inciden directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos. (Presidente de la República, Decreto 403, 2020)

Órganos de control fiscal: La definición de órganos de control fiscal se desarrolla en el decreto 403 del 2020 en donde se menciona

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. (Presidente de la República, Decreto 403, 2020)

Gestión fiscal: La ley 610 del 2000 presenta la definición de la gestión fiscal en su artículo 3ro señalando:

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. (Congreso de la República, Ley 610, 2020)

Daño patrimonial al Estado: La ley 610 del 2000 define este concepto y consagra respecto de este tema:

daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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.

Dicho 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 contribuyan al detrimento al patrimonio público (Congreso de la República, Ley 610, 2020)

Cesación de la acción fiscal: La ley 610 del 2020 presenta la definición de la cesación de la acción fiscal señalando

En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente

de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente (Congreso de la República, Ley 610, 2020)

Eficacia: Según la RAE (Real Academia Española) la eficacia es la: “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.”

Eficiencia: Según la RAE (Real Academia Española) la eficiencia es la: “Capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos.”

6. Cronograma

Tabla 1.

Cronograma

ACTIVIDAD	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO
Revisión de procesos con el fin de determinar durante los años 2019 a 2021 en cuáles ocurrió la cesación por pago.					
Análisis de impacto sobre la eficacia y eficiencia en el trámite de recuperación de recursos públicos.					
Identificación de medidas administrativas que contribuyan a la terminación del proceso de responsabilidad por pago.					
Análisis de datos e información recopilada en las semanas anteriores para la creación de la producción final acerca del estudio desarrollado.					

7. Primer Informe de Práctica Jurídico Social

Iniciada la práctica, se pudo constatar que la Contraloría General de Santander es una entidad administrativa que se encarga de adelantar diferentes trámites enfocados a investigar en una primera medida la correcta administración de los recursos públicos, para así determinar la responsabilidad de los servidores públicos, o particulares que ejerzan funciones públicas los cuales hayan incurrido en un uso inadecuado de estos recursos, con el fin de garantizar la transparencia y eficacia de las entidades delegadas al manejo del erario.

Es por lo anterior, que la realización de la práctica socio jurídica nos ha permitido tener contacto directo con los trámites y diferentes procesos adelantados por la oficina de responsabilidad fiscal y demás dependencias adscritas a la Contraloría General de Santander, en donde la oficina de responsabilidad fiscal es la encargada de realizar funciones de investigación y juzgamiento, en lo cual hemos tenido participación a través del análisis de los procesos tramitados en esta dependencia, en una primera medida realizando análisis de convalidación de procesos, el cual permite conocer la situación jurídica y las etapas procesales agotadas.

Durante este periodo, la oficina de responsabilidad fiscal se ha encargado de orientarnos de manera detallada sobre el proceso de responsabilidad fiscal y las diferentes etapas que se agotan en este, brindándonos los mecanismos necesarios para iniciar con la realización y proyección de los diferentes autos y oficios con el fin de tener mayor acercamiento y manejo de los procesos que analizaremos en este proyecto, para así poder determinar la incidencia de la cesación de la acción fiscal por pago que se da en esta oficina de responsabilidad fiscal analizado desde la óptica de la eficacia y eficiencia en la recuperación de los recursos públicos.

7.1 Metodología

De acuerdo con el cronograma de cumplimiento establecido y aprobado en la propuesta de la práctica jurídico social, se plantearon las siguientes fechas junto con el tutor de correspondiente para realizar la entrega de los informes correspondientes:

Tabla 2.

Fechas establecidas - Primera etapa

Informe uno	24 de diciembre del 2022
Informe dos	24 de enero del 2023
Informe tres	24 de febrero del 2023
Informe cuatro	24 de marzo del 2023

7.2 Desarrollo

A continuación, vamos a mencionar algunas de las actividades realizadas durante este periodo, conforme a lo establecido en el cronograma de ejecución de la práctica jurídico social.

7.2.1 Inducción brindada por la oficina de responsabilidad fiscal adscrita a la Contraloría General de Santander: etapas del proceso de responsabilidad fiscal

Al iniciar el primer mes de la práctica jurídico social, se llevó a cabo una semana de inducción en la cual los delegados de la oficina de responsabilidad fiscal nos indicaron cual era la finalidad del proceso de responsabilidad fiscal y sus etapas, así mismo nos señalaron cuáles eran las leyes y diferentes estatutos relacionados con el proceso y con la gestión fiscal. Además de esto, se realizó un recorrido por la planta física de la Contraloría General de Santander indicándonos donde se encontraban recogidos todos los expedientes de los diferentes procesos adelantados, los cuales estudiaremos a mayor profundidad más adelante.

Finalmente, nos fueron asignados alrededor de cinco expedientes de procesos de responsabilidad fiscal, con el fin de realizar un análisis sobre estos aplicando lo anteriormente aprendido sobre las etapas del proceso y los diferentes anexos y pruebas que debe contener el proceso en sus diferentes fases.

7.2.2 Realización de informes de análisis de convalidación

Una vez concluida la introducción, procedimos a realizar informes de análisis de convalidación, los cuales consisten en llevar a cabo un estudio detallado del proceso que se está adelantando, en el cual se deben consignar datos como la entidad afectada, la cuantía del daño, póliza de manejo en caso de que exista, individualización de los presuntos responsables y hallazgo de la auditoría. Una vez analizados los datos anteriores debíamos analizar y establecer con cuáles requisitos cumplía el proceso para dar continuidad a las siguientes etapas del mismo. Lo anterior nos permitió conocer a mayor profundidad todas las formalidades y requisitos de procedibilidad del proceso de responsabilidad fiscal.

Así mismo, durante este mes realizamos otro tipo de análisis del proceso, el cual se realizaba únicamente a los procesos que ya se encuentran en etapa de investigación, en los cuales debíamos determinar si ya se había cumplido a cabalidad con todos los requisitos que atañe propiamente al proceso, como lo son la correcta notificación a los investigados, la rendición de versión libre de los mismos, el traslado de pruebas, la correcta inscripción de las medidas cautelares, entre otros.

Lo anterior nos permitió observar el funcionamiento de la entidad en el desarrollo del proceso y todas sus etapas procesales, para así determinar que desde las entidades estatales se está llevando a cabo una correcta aplicación del derecho, brindando todas las oportunidades procesales

a los implicados dentro del proceso, para que así puedan ejercer su derecho a la defensa conforme a los derechos constitucionales.

7.2.3 Proyección de autos de decreto de medidas cautelares

En esta etapa del desarrollo de la práctica socio jurídica junto con las herramientas y conocimientos adquiridos propiamente, procedimos a realizar y proyectar autos de decreto de medidas cautelares y sus oficios correspondientes, con el fin de notificar a las diferentes entidades de registro. Para la proyección de estos autos era necesario realizar un análisis previo del proceso en el cual debíamos observar el hallazgo fiscal de la auditoría, individualizar a los presuntos responsables con el fin de determinar cuáles eran sus bienes inmuebles que serían objeto de gravamen y finalmente establecer la cuantía por la cual se limitaría el dominio de esos bienes

Tabla 3.

Procesos en los cuales proyectamos autos de medidas cautelares

Número de radicado	
2019-081	2018-187
2019-056	2018-213
2019-066	2018-121
2018-122	2018-056
2018-073	2017-085
2018-095	2018-031
2017- 045	2020-081
2017-135	2021-087
2017-091	2022-041
2018-040	2019-007
2018 -129	2022-182
2022-048	2018-052

2017-166	2018-068
2017-196	2017-120
2017-031	2017-220
2018-008	2017-138
2017-137	2019-006
2018-109	2018-151

7.2.4 Asistencia al informe de rendición de cuentas de la Contraloría General de Santander del año 2022

El día 16 de diciembre del año 2022 asistimos a la actividad donde se realizaría el informe de rendición de cuentas del año señalado, la cual fue dirigida por la contraloría delegada, la cual expuso los avances realizados a lo largo del año por parte de las oficinas adscritas a la Contraloría General de Santander, entre estos, el presupuesto recuperado por parte de esta entidad en los procesos de responsabilidad fiscal.

Lo anterior, nos permitió observar la diligente actuación de la Contraloría General de Santander en la recuperación parte del erario en los procesos de responsabilidad fiscal desarrollados por esta entidad y así mismo las actuaciones realizadas por la misma para que se lleve a cabo el pago de las sanciones interpuestas durante el proceso y de esta manera reparar a los municipios que se vieron afectados por las distintas conductas reprochables realizadas por los funcionarios públicos o quienes prestan funciones públicas.

7.2.5 Análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en el periodo 2019 -2021 estudiados durante el primer mes de práctica socio jurídica.

Continuando con el desarrollo del mes, finalmente realizamos el análisis de los procesos de responsabilidad fiscal previamente estudiados durante la primera etapa de la práctica, donde

pudimos analizar la cesación de la acción fiscal por pago vista desde la óptica de la eficacia y la eficiencia. A continuación se evidencia los procesos mencionados:

Tabla 4.

Cuadro de análisis de procesos finalizados por cesación de la acción fiscal por pago en la Contraloría General de Santander en periodo 2019-2021

No. Expediente	Valor presunto detrimento en el auto de apertura	Decisión
2019-048	4'680.000	Cesación de la acción fiscal
2021-004-2	3'352.600	Cesación de la acción fiscal
2021-008-1	2'300.000	Cesación de la acción fiscal

8. Segundo Informe de Práctica jurídico social

Una vez iniciado el segundo mes de la práctica jurídico social, damos inicio a actividad con un mayor enfoque en el proceso ordinario fiscal, dando aplicación a los conceptos aprendidos con anterioridad en la inducción y el primer mes de la práctica. Para este momento dimos inicio a la proyección de autos de apertura de indagación o investigación según correspondiera cada caso en particular, lo cual debía ser analizado previamente por nosotros.

De acuerdo con lo anterior, pudimos tener un mayor acercamiento con cada uno de los procesos y las formas en las que la Contraloría General de Santander agota todas las etapas procesales para así poder determinar si existe un actuar eficaz y eficiente por parte de los funcionarios. Así mismo, fue posible realizar un estudio de los procesos donde existió cesación de la acción fiscal y la incidencia que tiene la oficina de responsabilidad fiscal en esta forma de dar por terminado el proceso.

8.1 Desarrollo

A continuación, se expondrán las actividades realizadas durante el segundo mes de la ejecución de la práctica jurídico social, de acuerdo con los objetivos planteados en la propuesta de trabajo de grado.

8.1.1 Proyección de autos de apertura de indagación o investigación según el caso.

Una vez adquiridos los conocimientos previos del proceso fiscal, iniciamos con la proyección de autos, para lo cual era necesario en una primera medida realizar un análisis de cada

proceso con el fin de determinar cuál tipo de auto debíamos realizar, teniendo en cuenta que existen autos de apertura de indagación y apertura de investigación

Con el fin de poder determinar lo anteriormente planteado, era necesario tener en cuenta lo consagrado en el artículo 5 de la ley 610 del 2000, en la cual se señala cuáles son los elementos de la responsabilidad fiscal, siendo el primero una conducta dolosa o culposa atribuible a quien realice la gestión fiscal, el segundo que exista un daño patrimonial al Estado y finalmente un nexo causal entre los dos elementos anteriormente señalados. Una vez analizado el proceso debíamos determinar el cumplimiento de estos tres elementos para así proyectar un auto de apertura de investigación. Por otra parte, en caso de que no se cumplieran los tres requisitos, se debía proyectar un auto de apertura de indagación, el cual nos permitiría ampliar más los elementos probatorios para así poder llegar a establecer la existencia de los tres requisitos y dar continuidad al proceso.

Tabla 5.

Procesos en los cuales realizamos proyección de autos

No. De radicado	Auto de apertura de indagación	Auto de apertura de investigación	Auto de archivo
2022-024	X		
2017-115			X
2022-076		X	
2022-038		X	
2022-048		X	

8.1.2 Proyección sentido del fallo

Realizada la parte de instrucción del proceso de responsabilidad fiscal se continúa con el juzgamiento, el cual está en cabeza del mismo modo de la oficina de responsabilidad fiscal en donde realizamos la práctica jurídico social, por tal razón luego de adoptados los conocimientos para realizar autos de apertura de indagación y autos de apertura de investigación los funcionarios

de la oficina referida nos delegaron el análisis de los procesos en donde se encontraban surtidas sus primeras etapas, para así realizar la orientación del sentido del fallo, en donde propiamente se determina la responsabilidad de los investigados, realizando un estudio de todos los elementos probatorios que se obtuvieron a lo largo del proceso.

Aunado a lo anterior, es importante referir que en el proceso responsabilidad fiscal existen dos tipos de fallo, el primero de estos con responsabilidad, el cual se da a partir de la existencia del daño y que este ocasionó una afectación al patrimonio público, mientras que el fallo sin responsabilidad fiscal se da cuando no se logró tener certeza de alguno de los tres elementos que determinan la existencia de la responsabilidad fiscal.

8.1.3 Analizar la eficacia y la eficiencia de los procesos

En el tiempo transcurrido hasta ahora en el desarrollo de la práctica, hemos realizado diferentes labores que nos han permitido conocer con mayor profundidad los procesos adelantados por la oficina de responsabilidad fiscal, lo cual nos ha llevado a concluir hasta el momento que los delegados de esta oficina ejercen sus funciones de manera diligente y eficaz, lo cual se ve evidenciado en la correcta notificación de todas las actuaciones procesales a los presuntos responsables, lo cual tiene como finalidad hacer un llamado a los investigados a que realicen el pago de la cuantía por la cual están siendo investigados con anterioridad a la etapa procesal donde se proferirá el fallo, lo anterior genera mayor celeridad en los procesos y un menor desgaste del aparato administrativo.

9. Tercer informe de Práctica jurídicos social

En el desarrollo del tercer mes de la práctica jurídico social, alcanzamos un mayor acercamiento al proceso de Responsabilidad Fiscal y a las labores desarrolladas por parte de la oficina de la Sub-Contraloría delegada para procesos de Responsabilidad Fiscal, lo cual nos permitió analizar las herramientas jurídicas aplicadas en dichos procesos, las cuales van encaminadas a dar la terminación del proceso de responsabilidad Fiscal por el pago realizado por parte de los presuntos responsables.

Aunado a lo anterior, en este periodo de tiempo nos fue posible analizar diferentes procesos de Responsabilidad Fiscal, en los cuales pudimos observar su desarrollo desde el momento en que se da inicio, ya sea con un auto de apertura de indagación o de investigación, hasta la etapa procesal donde se profiere un fallo con responsabilidad o sin responsabilidad. Debido a esto, tuvimos mayor contacto con los procesos desarrollados, logrando así un reconocimiento e identificación de las medidas administrativas y procesales que contribuyeron a dar la terminación de los procesos por pago. Dichas medidas corresponden a los incentivos que se otorgan por el pago anticipado de los investigados, los acuerdos de pago que se llegan a establecer, las medidas que se toman para agilizar los procesos de notificación a los investigados, entre otros.

9.1 Desarrollo

A continuación, se expondrán las actividades realizadas durante el tercer mes de la ejecución de la práctica jurídico social, de acuerdo con los objetivos previamente planteados en la propuesta de trabajo de grado.

9.1.1 Realización de informes de análisis de convalidación

En este tercer mes de la práctica desarrollada, nuevamente llevamos a cabo un estudio profundo de los procesos de Responsabilidad que se tramitarán, lo cual se realiza por medio de un formato de convalidación, en el cual se determinan cuáles son todos los elementos que deben cumplirse y cuáles son los anexos necesarios para dar continuidad a las siguientes etapas procesales.

Los elementos analizados en los formatos de convalidación que realizamos hacen referencia a los datos que debemos diligenciar tales como la entidad que fue afectada, la póliza de manejo de esta entidad en caso de que exista, la cuantía del daño, la individualización de los presuntos responsables y el hallazgo realizado en la auditoría llevada a cabo por la Oficina de control fiscal.

Tabla 6.

Procesos en los cuales proyectamos formatos de análisis de convalidación.

Número de radicado		
2023-001	2023-008	2023-033
2023-002	2023-009	2023-034
2023-003	2023-010	2023-021
2023-004	2023-022	2023-024
2023-005	2023-023	2023-032
2023-006	2023-024	2023-007

9.1.2 Proyección de autos de archivo

Una vez realizado el análisis de los procesos de Responsabilidad Fiscal, debemos determinar si existen suficientes elementos probatorios para proferir un fallo con responsabilidad o sin responsabilidad y de esta forma dar por agotadas todas las etapas procesales, pues de lo contrario se daría una terminación del proceso.

En la práctica realizada, analizamos procesos tales como 2017-168, 2017-115, 2017-081 y 2017 -077, en los cuales existió falta de pruebas, puesto que no se logra probar a cabalidad la culpabilidad del investigado, por lo cual no se puede determinar la responsabilidad de este, causando que los procesos referidos fueran archivados. Esto nos deja ver, que existe una falla en uno de los tres elementos de la responsabilidad fiscal a la hora de aplicarlos a los procesos desarrollados, puesto que, si bien en el caso de estos cuatro procesos mencionado se dio el primero de los elementos, que sería la conducta dolosa o culposa, el segundo elemento, es decir, el daño patrimonial al estado. No obstante, al referirnos al tercer elemento de la responsabilidad fiscal, es claro que este órgano de control no lograr probar el nexo causal entre la conducta y el daño patrimonial, por lo cual se debe recurrir al archivo de los procesos.

De lo anterior, es importante señalar que el archivo en los casos mencionados se dio únicamente por la falta de elementos probatorios que determinarían la responsabilidad de los investigados, no obstante, existen otras causas de archivos tales como la prescripción del proceso, las inconsistencias en una denuncia o la ausencia de responsabilidad.

8.1.3 Análisis de los procesos de Responsabilidad Fiscal para la identificación de las medidas administrativas utilizadas para promover el pago por parte de los investigados.

En el desarrollo de la práctica jurídico social, hemos podido analizar procesos de Responsabilidad Fiscal tramitados por la Oficina de la Sub-Contraloría delegada para procesos de Responsabilidad Fiscal, donde hemos estudiado cuáles son las medidas administrativas utilizadas para contribuir al pago por parte de los investigados en dichos procesos.

La primera de estas medidas corresponde a la implementación de acuerdos de pago, los cuales permiten que los investigados en el proceso de Responsabilidad Fiscal paguen lo que

corresponde por medio de cuotas y plazos establecidos. Asimismo, es posible ofrecer algunos incentivos que conduzcan al pago, los cuales son de tipo disciplinario, puesto que se puede hacer una reducción del plazo de inhabilidad o una reducción en el pago de la sanción. Para el desarrollo de lo anterior, realizamos el análisis de treinta procesos donde pudimos identificar la cesación de la acción fiscal por pago en dos de ellos, como lo fue el proceso fiscal No. 2017-059 y 2022- 028. Lo anterior, nos deja ver que según la cantidad de procesos de Responsabilidad Fiscal analizados el 6,6% corresponde a aquellos procesos donde se da la cesación de la acción fiscal por pago.

Así mismo, es importante referir las medidas cautelares que se decretan en los procesos de responsabilidad fiscal, las cuales recaen sobre los bienes de los presuntos responsables del daño patrimonial, por lo cual es necesario analizar los datos referidos en el hallazgo fiscal de la auditoría, pues una vez se individualizan los sujetos que dieron lugar a la conducta dolosa o culposa que generó un detrimento al erario, también se individualizan aquellos de sus bienes inmuebles que pueden ser objeto de gravamen para así informar por medio de autos a la entidades de registro.

10. Cuarto informe de Práctica Jurídico Social

En el progreso del cumplimiento de la práctica jurídico social, se puede determinar que alcanzamos a cabalidad el acercamiento al proceso de Responsabilidad Fiscal, teniendo en cuenta que realizamos distintos actos administrativos que nos permitieron tener mayor conocimiento de todo el procedimiento que se lleva a cabo en la oficina de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santander, en donde se cumplieron uno a uno de los objetivos programados al inicio de la práctica, teniendo total acercamiento en el procedimiento que llevan los funcionarios de esta entidad a cabo para dar cumplimiento a sus labores y los tiempos dedicados a cada etapa de los procesos, logrando desde una perspectiva completa y general determinar la eficacia y eficiencia en lo que nos compete, que en este caso es el correcto funcionamiento del debido proceso en lo que concierne a la recuperación de los recursos públicos por la Contraloría para lograr la recuperación de los recursos públicos provenientes de procesos de responsabilidad fiscal.

Del mismo modo, durante este último mes de práctica nos dedicamos a realizar un análisis enfatizando en la propuesta realizada en un primer momento, en donde se pudo determinar que la cesación de la acción fiscal por pago es una figura que, si bien se presenta en ciertos casos, no concurre en su mayoría.

10.1 Desarrollo

A continuación, se expondrán las actividades realizadas durante el cuarto mes de la ejecución de la práctica jurídico social, de acuerdo con los objetivos previamente planteados en la propuesta de trabajo de grado.

10.1.1 Realización de informes de análisis de convalidación

En el tercer mes de práctica llevamos a cabo análisis de convalidación, los cuales eran supervisados por la tutora asignada, en este cuarto mes de práctica realizamos análisis de convalidación de distintos procesos, en donde se nos otorgó mayor autonomía en el proceso, pues una vez llevábamos a cabo este análisis, iniciamos por autonomía propia con el acto administrativo en progreso, ya fuera auto de indagación preliminar, auto de apertura de investigación, auto de archivo, etc. Por supuesto, teniendo en cuenta que este primer informe es bastante importante en los procesos de responsabilidad fiscal, pues permite determinar el correcto desarrollo del debido proceso en los hallazgos realizados y así mismo de ciertos trámites que se llevan a cabo para incentivar la realización del pago proveniente de recursos públicos en el proceso de responsabilidad fiscal.

Tabla 7.

Procesos en los cuales proyectamos formatos de análisis de convalidación.

Número de radicado	
2017-221	2027-124
2027-208	
2018-027	
2023-004	
2017-168	
2023-039	

10.1.2 Análisis de los procesos de Responsabilidad Fiscal para la identificación de las medidas administrativas utilizadas para promover el pago por parte de los investigados.

Como se indicó en la parte introductoria, en el último mes de nuestra práctica jurídico social nos enfocamos en realizar un análisis y estudio profundo de los procesos de desarrollados durante los meses anteriores para de esta manera identificar y analizar del mismo modo la eficacia

y eficiencia de las medidas administrativas que lleva a cabo la Sub-contraloría delegada para los procesos de responsabilidad fiscal en lo referente a promover el pago por parte de los funcionarios.

Analizando propiamente si las medidas mencionadas en el anterior informe cumplen con su función, las cuales son la implementación de acuerdos de pago y rendición de cuentas, estudiamos si tanto los investigados y funcionarios responden de manera positiva a las medidas mencionadas y si se lleva a cabo la correcta aplicación de las mismas; Si bien este análisis lo expondríamos de manera más extensa en las conclusiones de nuestro informe final de trabajo de grado, en este punto podemos determinar conforme a lo visto que en la Contraloría General de Santander se ejecuta la aplicación de las medidas administrativas utilizadas para incentivar el pago en los procesos de responsabilidad fiscal, sin embargo, estas no son suficientes para que los investigados realicen pagos anticipados antes de que se lleve a cabo la culminación del proceso administrativo. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la mayoría de los procesos que conoce la oficina de Responsabilidad Fiscal se desarrollan todas las etapas procesales y el pago se hace efectivo por medio de las medidas cautelares impuestas sobre los bienes inmuebles de los investigados. No obstante, existen procesos de responsabilidad fiscal donde se da la cesación de la acción fiscal por pago, lo cual corresponde a un 6,6% de los procesos analizados.

Tabla 8.

Procesos analizados para determinar que hubo cesación anticipada

Número de radicado		
2021-058	2019-121	2019-081
2020-019	2019-085	2021-023
2020-046	2019-128	2022-028
2021-023	2019-063	2017-059
2020-033	2019-066	2017-115
2019-048	2019-081	
2021-004-2	2019-056	

2021-008-1		
------------	--	--

Tabla 9.

Procesos en los cuales se dio la cesación de la acción fiscal por pago anticipado.

Número de radicado
2022-028
2017-059

11. Informe final de Práctica jurídica social

En el análisis realizado a partir de la práctica que se realizó en la Contraloría General de Santander es posible observar la incidencia de la cesación de la acción fiscal por pago, teniendo en cuenta las diferentes actividades realizadas en este periodo de tiempo, las cuales nos permitieron tener un mayor acercamiento con los procesos de Responsabilidad Fiscal, lo anterior realizado desde la óptica de la eficacia y eficiencia en la recuperación de los recursos públicos.

En razón de lo anterior, fue posible dar cumplimiento a los objetivos planteados, los cuales iban encaminados a determinar la incidencia del pago que lleva a la terminación de los procesos de Responsabilidad Fiscal, lo cual fue cumplido a cabalidad gracias al análisis que pudimos revisar los diferentes procesos que se tramitan en el oficina mencionada, a través de los cuales pudimos identificar específicamente aquellos en los que se dio lugar a la cesación por pago para así determinar la eficacia y eficiencia por parte de la Contraloría General de Santander en el desarrollo de estos procesos y de sus diferentes etapas.

11.1 Objetivo 1: Revisar los procesos de responsabilidad fiscal que se encuentran en trámite en la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander, con el fin de identificar en los cuales ocurrió la cesación de la acción fiscal por pago.

Ejecución: En el ejercicio de la práctica Jurídica fue posible alcanzar un acercamiento a los procesos de Responsabilidad Fiscal, teniendo en cuenta las labores desarrolladas en las cuales participamos de la proyección de autos de apertura, de indagación, de medidas cautelares y de archivo. Asimismo, realizamos lo que corresponde a los informes de análisis de convalidación.

Todo lo anterior, nos permitió analizar la eficacia y eficiencia en el desarrollo de los procesos que abordamos, lo cual nos llevó a concluir que estos principios son aplicados correctamente por parte de los funcionarios adscritos a la oficina de Responsabilidad Fiscal, teniendo en cuenta el adecuado desarrollo de las etapas procesales, en las cuales, desde el inicio del proceso se está haciendo un llamado a los investigados a que realicen el pago correspondiente al detrimento patrimonial del estado con anterioridad al fallo que se proferirá en la última etapa procesal para así garantizar una mayor celeridad y economía procesal.

11.2 Objetivo 2: Evaluar el impacto de la cesación de la acción fiscal por pago, determinando si es un mecanismo que permite mejorar la labor de recuperación de los recursos públicos.

Ejecución: En el desarrollo de la práctica Jurídica pudimos observar algunos de los procesos de Responsabilidad fiscal, donde fue posible determinar los beneficios que se obtienen al lograr la cesación de la acción fiscal por pago, entre estos, la celeridad, economía procesal y eficacia, lo cual conlleva al no desgaste del aparato administrativo, teniendo en cuenta que al dar por terminado el proceso de responsabilidad fiscal de forma anticipada no se deben llevar a cabo todas las etapas procesales. Asimismo, la terminación de estos procesos por pago permite alcanzar el objetivo de la responsabilidad fiscal, es decir volver las cosas a su estado anterior o resarcir el daño que se ocasionó al erario sin tener que llevar el proceso hasta su última instancia.

11.3 Objetivo 3: Analizar qué medidas administrativas en el curso del proceso de responsabilidad fiscal contribuyen de manera efectiva a que el proceso termine por pago.

Ejecución: Por medio de la práctica jurídica realizada, fue permitido analizar el desarrollo y todas aquellas actuaciones que se llevan a cabo en los procesos de Responsabilidad Fiscal, lo

cual hizo posible observar cuales son las medidas administrativas que permiten la cesación de la acción fiscal por pago.

En primera medida, es importante señalar que el pago se puede admitir en cualquier etapa procesal, por lo cual la entidad administrativa hacía el llamado a los investigados para llegar a un acuerdo de pago contemplado en la ley, puesto que la finalidad de estos procesos es resarcir el daño patrimonial. Es por esto, que específicamente en la etapa procesal en la cual se desarrolla la audiencia de descargos, se da lugar a proponer el resarcimiento del daño y a partir de esto celebrar un acuerdo de pago, de acuerdo con los lineamientos establecidos por ley 1474 de 2011.

Aunado a lo anterior, fue posible observar que la autoridad administrativa que desarrollan estos procesos de responsabilidad fiscal, ante la voluntad del investigado por llegar a un acuerdo de pago, se encargaba de establecer una forma de pago que se ajuste a la capacidad de económica del investigado, como podría ser el diferir el pago en cuotas, para que una vez el pago se concrete se de la cesación de la acción fiscal por pago. Por lo anterior, podemos establecer cuáles fueron las medidas adoptadas por la Oficina de Responsabilidad Fiscal, lo cual tuvo incidencia para lograr la cesación fiscal por pago anticipado en los procesos observados.

12. Conclusiones

La práctica jurídico social llevada a cabo en la Contraloría General de Santander, específicamente en la oficina de responsabilidad fiscal, permitió afianzar los conocimientos adquiridos durante el periodo académico de manera integral y amplia respecto del funcionamiento de la entidad y el modo en el cual dicha oficina lleva a cabo el tratamiento de los procesos de responsabilidad fiscal en todas y cada una de sus etapas, Permitiéndonos de este modo tener un panorama amplio y aterrizado de cómo funciona en manejo de los procesos de responsabilidad fiscal en el sector público como una rama del derecho.

En primera medida, se puede concluir que la cesación de la acción fiscal por pago no se acata regularmente por parte de los investigados dentro del proceso de responsabilidad fiscal, llevándose a cabo finalmente todas las etapas procesales del proceso, si bien la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander lleva a cabo todas las actuaciones determinadas por la legislación colombiana encaminadas a la correcta recuperación de los recursos públicos, no se recibe respuesta positiva por parte de los investigados, surtiéndose de este modo un desgaste del aparato estatal.

De este modo, se llega a la conclusión de que si bien el objeto específico del problema planteado en estas prácticas puede generar una respuesta desde una óptica negativa, por cuanto se concluye que no es común que se lleve a cabo la cesación fiscal por pago anticipado, siendo así que el aparato estatal en este aspecto está condenado a llevar de inicio a fin todas y cada una de las etapas procesales del proceso de responsabilidad fiscal en la gran mayoría de casos; Por parte propia se adquirieron en estas prácticas gran cantidad de conocimientos de fondo y procesales

positivos que nos dejan un panorama amplificado del funcionamiento de la Contraloría General de Santander.

13. Recomendaciones

En primer lugar, es necesario realizar una acotación frente a la disposición de la oficina de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de Santander, la cual nos brindó un acompañamiento integral, permitiéndonos así alcanzar cada uno de los objetivos planteados al inicio de estas prácticas, dándonos todos los instrumentos académicos necesarios para para ampliar los conocimientos adquiridos en los periodos académicos.

Por lo mismo es necesario mencionar algunas recomendaciones que surten a raíz de la experiencia adquirida como practicantes en dicha entidad.

La primera recomendación se realiza respecto de las medidas cautelares adoptadas en el proceso de responsabilidad fiscal, haciendo énfasis en el objetivo específico de estudio de nuestro planteamiento del problema, el cual es la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas por la contraloría general de Santander con el fin de lograr la recuperación de los recursos públicos de manera anticipada, de este modo se puede determinar que algunas de las medidas adoptadas por la Contraloría General de Santander en la búsqueda de la recuperación de los recursos, como lo son medidas impuestas sobre los bienes de las personas presuntamente responsables, en este caso es el embargo y el secuestro de bienes, medida que a consideración propia podría ser analizada por parte de la entidad buscando un provecho mayor, esto, en cuanto a su manera de aplicación la cual podría ser anticipada, pues en pocos de los casos surten los resultados necesarios sobre el implicado para que este se vea incentivado a realizar pago anticipado de la acción fiscal, gracias a que es de conocimiento público lo dilatado que resultan ser estos procesos para que surtan efectos de fondo.

Por último, y adentrándonos en el ámbito administrativo concerniente, se pudo observar a lo largo de la práctica, que en muchos de los procesos analizados en la oficina de responsabilidad

fiscal eran finalmente archivados por falta de pruebas, comprobándose así que efectivamente se surte un desgaste del aparato estatal. De este modo, se puede recomendar a la entidad realizar énfasis en la ejecución de los hallazgos fiscales, en donde los funcionarios delegados se involucren en mayor medida en realizar de un hallazgo estructurado de manera íntegra que permita acortar el proceso de responsabilidad y no lo extienda, teniendo en cuenta que si se genera un hallazgo que cuente desde el primer momento con todos o gran parte de los elementos procesales se va a generar una remisión inmediata a un proceso verbal o en su defecto una apertura del mismo, beneficiando así al aparato estatal y no un desgaste.

Referencias Bibliográficas

Congreso de la República de Colombia (1979). Ley 11 del 5 de marzo de 1979 “Por la cual se reconoce la profesión de bibliotecólogo y se reglamenta su ejercicio”. Bogotá: El Congreso
Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 del 2011. Enero 2018 del 2011 (Colombia)

Congreso de la República de Colombia. Decreto 403 del 2020. [con fuerza de ley]. Por medio del cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Marzo 16 del 2020

Consejo de Estado. Auto No. 11001-03-06-000-2020-00034-00. (P. German Alberto Bula Escobar; diciembre 14 del 2020).

Consejo de Estado. Sentencia. 11001-03-06-000-2020-00001-00(2442). (C.P Edgar González López; 28 de mayo del 2020).

Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia)

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 264. 7 de julio de 1991 (Colombia)

Contraloría General de la Republica. Funciones de las contralorías.
<https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/contraloria/la-entidad/mision-y-vision>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C -237 de 2020: (M.P. Jose Fernando Reyes Cuartas; 8 de julio del 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T -297 de 2006: (M.P. Jaime Córdoba Triviño; 7 de abril del 2006).

Corte Constitucional. Sentencia No. C-167/95 (M.P. Fabio Moron Diaz; 20 de abril de 1995).

Corte constitucional. Sentencias No. C-470/2017 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger; 19 de julio de 2017)

Ley 1474 del 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. Julio 12 de 2011. DO. 48.128.

Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Enero 26 del 2011. DO. 40.732

Ley 610 del 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Agosto 15 de 2000. DO. 44.133.

Meza, C., Mira, J. y Vega, D. (2001). *El control fiscal en Colombia* (Tesis de Pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Mónica, B. *El sistema de control fiscal Colombiano desde la perspectiva del modelo español* (Tesis de Pregrado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española, 23.^a ed.* <https://dle.rae.es>

Sergio, C. (2019). *Practica empresarial y solidaria Contraloría Municipal de Villavicencio área de control Interno.* (Tesis de Grado). Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga, Colombia.