

**Daño patrimonial al Estado y su relación con la caducidad de la acción fiscal en
Colombia entre los años 2012 a 2022.**

Trabajo de Grado para Optar el título de Magister en Derecho Administrativo

Martha Ligia Acosta Forero
Sandra Milena Ávila Morales



William Guillermo Jiménez Benítez
Director

Universidad Libre
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Administrativo
Bogotá, D.C.
Octubre, 2023

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I. EI CONTROL FISCAL Y LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.....	13
1. Antecedentes investigativos.....	13
1.1. Estado del arte sobre control fiscal y caducidad	13
1.2. Comentarios al estado del arte	21
2. Revisión de los conceptos de control fiscal y la caducidad de la acción.....	22
2.1. Contexto teórico frente al control fiscal y la caducidad de la acción fiscal.....	22
2.2. Contexto jurídico sobre el control fiscal.....	27
CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA.....	41
1. Contexto histórico	41
2. Análisis de los fines y propósitos constitucionales del control fiscal en Colombia a partir de la constitución política de 1991	47
3. El proceso de responsabilidad fiscal y la importancia de sus etapas para el cumplimiento de los fines del control fiscal.....	58
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA FIGURA DE CADUCIDAD FISCAL EN COLOMBIA	
1. Análisis de la figura de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal y su relación con la no reparación del daño patrimonial al estado	73

1.1. Incidencia de casos objeto de la caducidad de la acción fiscal	74
1.2. Análisis legal y jurisprudencial respecto del término de caducidad de la acción fiscal	80
2. Análisis sobre la relación del término de caducidad de la acción fiscal y la reparación del daño patrimonial al Estado	89
2.1. Avances normativos en el fortalecimiento del daño patrimonial por corrupción.....	92
CONCLUSIONES.....	100
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

INTRODUCCIÓN

Actualmente Colombia cuenta con un órgano de control fiscal denominado Contraloría General de la República que enfrenta diferentes retos en aras de cumplir los propósitos constitucionales consagrados a partir del artículo 267 de la C.P, sin embargo, desde el surgimiento del Estado, después de la época de la colonia y alcance de la independencia, su organización política y la implementación de diferentes modelos de regulación tendientes a garantizar el idóneo manejo de los recursos públicos y evitar el despilfarro, es notoriamente disfuncional, y aún en la actualidad, el sistema político y jurídico del País es inocuo ante el fenómeno predominante de la corrupción que aletarga permanentemente la efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal.

El proceso de responsabilidad fiscal, entendido como un conjunto de actuaciones administrativas orientadas y ejecutadas por las contralorías en todo el territorio, pretenden en todo momento establecer los sujetos, los hechos, las pruebas, las circunstancias de tiempo, modo y lugar relacionadas con la inadecuada realización de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o particulares, cuando ejercen tales facultades gestoras, que en términos generales se refieren a la administración de bienes y recursos del Estado en todas las etapas, sean de recaudo, adquisición conservación, inversión, gasto disposición y enajenación. El proceso de responsabilidad ha sido reiterativamente entendido por la Corte Constitucional como un medio para asegurar y garantizar los objetivos constitucionales respecto de las finanzas públicas.

La Ley 42 de 1993, “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen reguló el proceso de responsabilidad fiscal, pero en su articulado no recogió ninguna regla acerca de la caducidad de la respectiva acción”. Lo anterior implicó que el Consejo de Estado interpretara que “el juicio de responsabilidad fiscal carece de un término de caducidad para su iniciación”, por cuanto la ley no lo fijaba expresamente, en todo caso, la Corte Constitucional ya había realizado un pronunciamiento indicando que “si el término de caducidad de dos años se encontraba establecido por la ley para la acción de reparación directa enderezada contra el Estado...el mismo término debería predicarse de la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control fiscal y que apunta a deducir la existencia, contenido y alcance de la responsabilidad fiscal de las personas que han manejado los intereses patrimoniales del Estado” (Corte Constitucional C-836, 2013)

Con la expedición de la Ley 42 de 1993, se reglamentó el proceso de responsabilidad fiscal de una manera general al establecer lineamientos y los principios del control fiscal pero ausente de términos específicos y un procedimiento especial que permitiera unos resultados eficientes como se esperaba desde la Constitución Política.

Más adelante con el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 señaló que:

“La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal”. Además, “este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo,

de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto (...)". (Ley 610, 2000)

La actividad reglada del proceso de responsabilidad fiscal actualmente se encuentra operando a través de ya enunciada Ley 610 del año 2000, " Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías" así como por la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"; Decreto Legislativo 403 de 2020 " Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal", siendo en todo caso, una legislación que hoy día contempla avances importantes para poder consolidar un control fiscal más presente y preventivo con el modelo complementario de control preventivo y concomitante al anterior, aún vigente de control posterior y selectivo (Congreso de la República et al., 2019).

Las anteriores regulaciones, desarrolladas en Colombia principalmente por facultades propias del legislativo, establecen una figura procesal de especial interés para el presente estudio como lo es la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal, esta regla jurídica, como ya se indicó, se consagra en el artículo 9 de la Ley 610 del año 2000, teniendo entonces que jurídicamente la caducidad hace alusión al fenómeno por el cual opera la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de la autoridad pública se lesiona un derecho particular, a su vez es entendida como:

“la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que, si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos” (Corte Constitucional C-115, 1998).

De un estudio realizado por la Auditoría General de la Republica en el año 2019 se informó que entre los años 2012 a 2017, dentro de trámites ordinarios de responsabilidad fiscal que fueron objeto de terminación anormal por la ocurrencia de los fenómenos de caducidad y prescripción, se configuró un presunto daño patrimonial no reparado por cuantía de \$189.013.207.820, a su vez en el mismo periodo y con relación a procesos verbales de responsabilidad fiscal por las mismas causas, esto es, por la ocurrencia de la caducidad y la prescripción el daño patrimonial al Estado fue de \$22.028.110.898 (Ordóñez Vásquez et al., 2019).

De la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 del año 2019 (Congreso de la República et al., 2019), diferentes intervinientes del órgano de control fiscal y de la Auditoria General de la República hicieron referencia a

“la importancia de la reforma estructural al control fiscal, pues es imposible ejercer un control fiscal eficaz debido a la poca capacidad y poca infraestructura física para poder ejercer su labor, siendo que en algunos casos un solo funcionario tiene a su cargo la investigación de 29 entidades, lo cual hace que el control fiscal se haga de una manera deficiente y los resultados tanto de la Contraloría como de la Auditoría sean paupérrimos, también que las plantas de personal son insuficientes; aun así, las contralorías son las principales fuentes de pruebas y evidencias para la lucha contra la corrupción, para la

Fiscalía y la Procuraduría; se dijo finalmente que la medición que se le hace a la Contraloría es injusta, pues un fallo dado por la Contraloría los primeros cinco años puede durar diez más en los estrados judiciales del país, por lo cual es urgente incluir la potestad a la Contraloría de una instancia del cierre”. (Congreso de la República et al., 2019).

La expedición del Decreto Ley 403 de 2020 que introdujo, en principio, importantes cambios al proceso de responsabilidad fiscal, especialmente en el aumento al término de caducidad de la acción, así como su posterior declaratoria de inexecutable en dichos aspectos procesales, por la Sentencia C-090 de 2022, evidenció para el caso en concreto, la necesidad de indagar si verdaderamente el aumento a los términos de caducidad o, incluso los tiempos ya existentes para que el mentado fenómeno jurídico opere, representa en realidad de verdad una garantía para que el órgano de control fiscal pueda realizar lo de su competencia con resultados más oportunos, eficaces y lo más importante, con la recuperación del patrimonio público.

Con los presupuestos anteriores, el problema que formula la presente investigación versa sobre el siguiente interrogante: ¿Permite el ordenamiento jurídico vigente que regula el término de caducidad de la acción fiscal en Colombia, la obtención de una reparación del daño al patrimonio público?

Para abordar el problema de investigación se planteó un objetivo general que consiste en analizar si la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal como mecanismo procesal, es un fenómeno jurídico que impide la reparación del daño al patrimonio público, de tal manera que se pueda explicar el fenómeno y sugerir alternativas de mejora; el cumplimiento de este se destinó

el desarrollo capitular de los objetivos específicos tales como: 1) la revisión de los conceptos de control fiscal y la caducidad de la acción; 2) describir el contexto histórico jurídico del control fiscal en Colombia; 3) analizar los fines y propósitos Constitucionales del control fiscal en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991; 4) identificar las normativas que rigen el proceso de responsabilidad y la importancia de sus etapas para el cumplimiento de los fines del control fiscal. Es importante precisar que el presente trabajo más allá de abordar el estudio de un fenómeno jurídico de antaño como la caducidad y que se ha conocido por pretender otorgar garantías al ordenamiento jurídico en los diferentes tipos de regulaciones, lo principal el análisis de la relación que pueda presentarse entre la no reparación del daño patrimonial al Estado y el término reglado de la caducidad, para el caso concreto de la acción de responsabilidad fiscal en cabeza de la Contraloría.

El presente estudio tiene como justificación el marcado interés que se ha venido sosteniendo en el sentir generalizado de la ciudadanía y especialmente en la falta de legitimación que en el entorno político y jurídico nacional tienen los resultados de los órganos de control y de la administración de justicia frente a los actos de corrupción propios del derroche, dilapidación de los dineros públicos en manos de los mismos servidores del Estado, quienes muchas veces, en medio de las falencias del sistema de control fiscal y judicial, terminan de manera continuada y clandestina usurpando las arcas del Estado.

Así las cosas, se justifica el presente trabajo en el interés teórico de propiciar la reflexión respecto de la idoneidad del término perentorio otorgado por la Ley al fenómeno de la caducidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal, entendiendo que el mismo corresponde a un hecho

jurídico relacionado con la extinción la acción por el paso del tiempo, siendo el Estado el que por omisión de los plazos legales permite el fenecimiento de la investigación, lo que ocurre al cumplimiento de los cinco años a partir del hecho generador del daño patrimonial al Estado sin que se profiera auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Complementariamente, es relevante este estudio por tratarse de un fenómeno jurídico procesal que confiere seguridad jurídica al constituir un límite para el ejercicio legítimo de la reclamación, sancionando la indiferencia y negligencia de quien pudiendo ejercer sus derechos, dejó pasar el tiempo en absoluto silencio; sin embargo, tratándose del patrimonio público, el estudio aborda la razonabilidad de los términos perentorios de caducidad y su relación con la no reparación del daño al erario público, buscando confrontar la realidad de las casusas que llevan al órgano de control fiscal a incurrir en el fenecimiento los términos de la investigación y su incidencia directa en la no reparación del daño patrimonial al Estado.

Los resultados prácticos de esta primera investigación serán un avance para la determinación de objetivos a futuros estudios que impliquen la aplicación de instrumentos de medición respecto de la configuración del fenómeno de la caducidad de la acción dentro de los trámites de responsabilidad fiscal y su relación con la asignación de funciones misionales de la Contraloría General de la República, cuyos hallazgos beneficien la actualización de la información y permitan la adopción de cambios normativos y estructurales en el órgano de control, orientados a salvaguardar en mayor medida los recursos públicos haciendo prevalecer el interés general.

Teniendo en cuenta precedentes resulta entonces de gran interés conocer las circunstancias jurídicas que rodean el fenómeno de caducidad de responsabilidad fiscal en Colombia y analizar

si dicha regla ha sido un mecanismo procesal que implique de manera representativa un daño patrimonial al Estado, lo anterior, con previo estudio del contexto histórico del control fiscal en Colombia y en otros países de interés, los fines y propósitos constitucionales del mismo desde la Constitución vigente, la identificación de normativas del proceso de responsabilidad para arribar al entendimiento y razón de ser de la estipulación normativa de caducidad en el ordenamiento jurídico vigente en Colombia.

Metodológicamente, la presente investigación fue de tipo retrospectivo, longitudinal, no experimental; de carácter cualitativo, histórico hermenéutico. se desarrolló desde una perspectiva descriptiva y analítica usando diversas herramientas de recolección de información como, el análisis jurisprudencial, legislación colombiana, decretos Ley, Actos Legislativos como fuentes primarias; además, se realizó una revisión exhaustiva de información obtenida a partir de artículos publicados de ámbito nacional e internacionales, literatura gris, libros y revistas que se relacionaban con la temática desarrollada (daño patrimonial al Estado y la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal). Este estudio comprendió información recabada dentro del período de tiempo comprendido entre el año 1991 a la fecha.

La ejecución de esta investigación inició con una revisión bibliográfica exhaustiva del tema desarrollado, con el fin de contextualizar y definir los conceptos desde un enfoque histórico del control fiscal en Colombia. Además, se realizó un análisis de los fines y propósitos constitucionales del control fiscal a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 y se abordó el control fiscal desde el derecho comparado. Posteriormente, se identificaron las normas que regulan el proceso de responsabilidad fiscal y la importancia de las etapas que allí se consagran

para el cumplimiento de los fines del control fiscal. Para finalizar, se llevó a cabo un análisis de la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal y la relación que este fenómeno tiene con la no reparación del daño patrimonial al Estado Colombiano.

CAPÍTULO I

EI CONTROL FISCAL Y LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

1.1. Estado del arte sobre control fiscal y caducidad

Distintos autores han estudiado las teorías del control, y en el caso concreto las relacionadas con el control fiscal, también se ha hecho revisiones teóricas respecto al concepto jurídico de caducidad, tal es el caso de Lagos (2005), quién en su estudio denominado “*Para una Recepción Crítica de la Caducidad*”, analizó y precisó conceptualmente la unificación entre las figuras de caducidad y plazos preclusivos, suponiendo que el concepto de caducidad es suficientemente flexible para incorporar y regular adecuadamente los casos diversos que comprende.

Su estudio exploró los orígenes de la caducidad para, después, examinar el estado de la recepción de la institución y con ello pretendió proponer un tipo jurídico de caducidad adecuado a al ordenamiento jurídico concreto, difiriendo del concepto tradicional de caducidad, al sugerir la adopción de la distinción entre aquélla impuesta a propósito de derechos disponibles, y la impuesta respecto de derechos indisponibles. Además, se afirmó que sólo son elementos esenciales del concepto la declaración de oficio y la imposibilidad de interrumpir el plazo de caducidad. Con

ello, la figura de la caducidad podía recibirse en forma fiel a su elaboración original y adecuada a la cultura jurídica en concreto.

Señaló que la caducidad se entendía como el efecto del transcurso de un plazo dentro del cual debe desarrollarse cierta actividad y que la jurisprudencia mayoritariamente ha adoptado y aplicado el concepto de caducidad combinando elementos de distintas doctrinas extranjeras, creando y aplicado una concepción unívoca de caducidad, teniendo como consecuencia la aplicación irrestricta de los caracteres de caducidad a todo caso que se entendía comprendido en ella. Indicó que una parte de la doctrina y de la jurisprudencia puso en evidencia los problemas de aplicación. Indicó también, la necesidad de distinguir si la caducidad se aplica a propósito de derechos indisponibles o derechos disponibles. Resaltó la necesidad de entender la caducidad como un tipo jurídico flexible, con caracteres diversos para las distintas circunstancias de hecho que regula.

Refirió que deben primar siempre los caracteres legales de cada plazo, siendo la calificación de caducidad o prescripción un auxilio a la interpretación e integración de la figura concreta y en cuanto a la caducidad y sus elementos inescindibles son la declaración de oficio y la imposibilidad de interrumpir el plazo. En todo caso, se consideró en dicho estudio que la expresión de caducidad debe reservarse a los casos en que así sea establecida por la Ley.

De otro lado, Castellar (2015) en su estudio titulado “*La Efectividad del Proceso de Responsabilidad Fiscal en la Preservación y Fortalecimiento del Patrimonio Público en Colombia*” pretendió examinar si la normativa que rige el proceso de responsabilidad fiscal, en su

forma actual, es efectiva para proteger y mejorar el patrimonio público. Señala que, *“la corrupción es un inconveniente que por siglos ha afectado las relaciones políticas, sociales y económicas de los países alrededor del mundo y que además de hacer que el patrimonio público se vea desmejorado de manera significativa, ha contribuido en gran parte al aumento de la pobreza y la ampliación de las brechas sociales, especialmente en países en subdesarrollo, como es el caso de Colombia”* (Castellar, 2015. p.3).

Señaló además, que con la creación de los órganos y mecanismos de control se pretende responder al hecho de supervisar las acciones de los servidores públicos para controlar el uso de los recursos públicos. Una de las medidas más utilizadas para lograr esta supervisión y control es el proceso de responsabilidad fiscal, que busca proteger y mejorar el patrimonio público.

En su investigación, se llevó a cabo una descripción del concepto de control fiscal, así como los antecedentes y la evolución del proceso de responsabilidad fiscal en la normatividad colombiana. Posteriormente, se caracterizó este proceso y se analizó su aplicación en el país, su relación con la corrupción en Colombia y se evaluó si realmente cumplía con los objetivos para los cuales fue creado, es decir, proteger y mejorar el patrimonio público; concluyendo, que uno de los grandes problemas del control fiscal en Colombia recae sobre la Contraloría General y las territoriales que operan como Juez y parte dentro del proceso de responsabilidad, esto es, adelantan investigaciones, pero también adoptan las decisiones, lo que significa que no puede ser un tratamiento garantista y respetuoso del debido proceso, entendiendo que la contraloría como investigadora tiene intereses directos en las resultas del proceso. Además, señaló que es necesario una reforma sustancial que permita superar los problemas de corrupción e intereses particulares

para que el proceso de responsabilidad fiscal surta los efectos esperados, al grado que de no ocurrir y persista la corrupción el patrimonio del Estado siempre se terminará afectando, aunque se cuente con los mecanismos jurídicos para que eso no sea así.

Por su parte, Villací (2017) en su investigación titulada *“Funcionalidad del Control Fiscal en Colombia”* sostuvo como problema a resolver la cuestión de si es funcional el control fiscal en Colombia, planteando como principal el objetivo el evaluar la efectividad del control fiscal en Colombia mediante el estudio de las variables del sistema de control fiscal colombiano, con el fin de determinar su impacto en la reducción del daño a los recursos públicos. Señala para ello que, *“el modelo institucional de fiscalización predominante a nivel internacional es el modelo Westminster o de Contraloría y Auditoría General, existe en países como Estados Unidos y Canadá, mientras que en países Europeos como Alemania, España e Italia, predomina el modelo de fiscalización basado en Corte de Cuentas, su relación radica en que además de poseer modelos de fiscalización distintos, convergen en indicadores de bienestar social alto e indicadores de transparencia con buenos resultados. Por lo que per se, lo que es determinante no es el modelo de fiscalización, sino la estructura funcional y constitucional de los mismos que hacen que puedan cumplirse los objetivos del control fiscal”*. (Villací, 2017. p.234).

También refiere que *“del análisis exploratorio de datos entre variables explicativas de las políticas y medidas anticorrupción de las contralorías, arrojó que existe una relación positiva entre dicha variable y el control social y la gestión de talento humano, lo cual permite efectuar un acercamiento en el cual se deben reforzar las estrategias de formación para distintos grupos de liderazgo o veedores sociales, lo cual permitiría generar mejores*

resultados en términos de control fiscal y en gestión de la política pública por disminución en los casos de corrupción en el país” (Villací, 2017. p.234).

Finalmente, informó en su trabajo resultados relevantes como:

“el análisis espacial del riesgo de corrupción en el país sustenta que, la zona suroriental del país es la más afectada por las malas prácticas administrativas y de control, contrastándose la existencia de pocos casos de corrupción en el país, los cuales para la zona centro y norte del país concentran la mayoría de los eventos destacándose los departamentos como La Guajira, Chocó y la capital Bogotá. No obstante, se logró determinar que el 49% de las gobernaciones del país tienen un riesgo de corrupción entre muy alto y alto, sobre los cuales, los departamentos de Guainía, Vaupés y Chocó presentan el riesgo muy alto tanto a nivel departamental como de sus ciudades capitales” (Villací, 2017. p.234).

Además refirió que, *“con relación a la carga laboral vista desde el número promedio de entidades sujetas de vigilancia por funcionario misional, se tiene que en las contralorías que hacen parte del cuartil 1, se estima por el orden de 5.2 puntos de control por funcionario, mientras que en los órganos de control del cuartil 4 dicha cifra se ubica en 2.4 por funcionario, mientras que los cuartiles 2 y 3 permanecen relativamente bajos para el año 2.015 entre 1.8 y 2.7, no obstante, el número de auditorías promedio ejecutadas por cada funcionario de las contralorías territoriales se ubica entre 2.9 y 4 para todos los cuartiles” (Villací, 2017. p.237); e indicó que “el número promedio de procesos de responsabilidad fiscal por funcionario presentó cifras muy altas, ya que en las contralorías territoriales del cuartil están por el orden de 46 por funcionario para el año 2015, de 32.5*

para el cuartil 3, de 23.8 para el cuartil 2 y de 18.1 para el cuartil 1, denotando la poca capacidad con relación a capital humano para llevar a cabo dichos procesos, lo cual se evidencia en los altos niveles de corrupción que sufre el país” (Villací y Arroyave, 2017. p.238).

Otro estudio importante es el de Zuluaga (2017) quien en su trabajo de investigación titulado “*Proceso de Responsabilidad Fiscal Hoy en Colombia: Falencias Estructurales para el Estado Social y Democrático de Derecho*” estableció como finalidad del mismo responder al interrogante sobre la efectividad y eficiencia en la recuperación de los recursos del Estado cuando el órgano de control detecta que no se han utilizado adecuadamente para los fines sociales previstos en el gasto público. Para lograr esto, se examinó el control fiscal en general y, en particular, el proceso de responsabilidad fiscal.

Abordó el tema jurídico, su conocimiento histórico y los debates actuales desde la óptica constitucional. Desarrollo un análisis del problema planteado desde el concepto del control fiscal y el derecho de responsabilidad fiscal en el Estado social de derecho, profundizando en las teorías del Estado Social y Democrático de Derecho para encontrar los vacíos en el entramado normativo, el debate teórico respecto de la eficiencia y eficacia de la administración de justicia.

Basó su estudio en información entregada por la Contraloría General de la República y la Auditoría general de la República, analizando las cifras aportadas entre los periodos 2010 a 2014 que concluyo con la recuperación de los recursos en un escaso 1% del total del reporte del supuesto detrimento patrimonial del Estado en la no poca cifra de 11.3 billones de pesos.

Evidenció que entre la vigilancia y la protección al patrimonio público se han puesto en riesgo la coherencia interna del derecho de responsabilidad fiscal con su conexión sistemática interna del Control Fiscal; así como la coherencia con la protección al patrimonio público, amparado en decisiones meramente administrativas.

Consideró que es urgente un rediseño constitucional del Control Fiscal, en el cual el órgano de control unipersonal, separado de una estructura jurisdiccional, defienda los intereses sociales del Estado desde el patrimonio público, con decisiones de efectos jurisdiccionales y con la posibilidad de emitir decisiones disciplinarias y penales dentro del mismo proceso, para evitar la multiplicidad de procesos por los mismos hechos, a su vez que la protección de los derechos sociales desde la Hacienda Pública se complementaría con el análisis de información y resultados de la recuperación que se realiza mediante las acciones populares y los recaudos en los procesos penales por delitos contra el patrimonio público

Por otro lado, Amaya (2018) en su trabajo de investigación titulado “*Eficiencia, Eficacia y Efectividad del Control Fiscal en el Resarcimiento del Daño (Patrimonio Público) en Colombia para los Años 2012 a 2016*”, concluyó que las Contralorías carecen de eficiencia, eficacia y efectividad en la reparación del daño al patrimonio, y se observa una falta de resultados efectivos en el proceso de jurisdicción coactiva y multas en algunas Contralorías, además de incumplimiento de obligaciones legales y falta de actuación en los procesos fiscales. Esto ha sido evidenciado a través de los fallos emitidos por las altas cortes (Constitucional y el Consejo de Estado) que dejan sin efectos los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por las diferentes contralorías. Determinó

que algunas Contralorías no actúan con diligencia y oportunidad ante los hallazgos detectados durante el proceso de auditoría, lo que impide la implementación de medidas correctivas y preventivas a tiempo y puede ocasionar que los procedimientos del control fiscal sean cuestionados en segunda instancia debido a malas prácticas.

Finalmente, Guzmán (2021) en su proyecto de investigación denominado *“Prescripción y Caducidad en la Responsabilidad Fiscal: entre el Acceso a la Justicia y el Resarcimiento del Daño”*, señaló que, llegar a la administración de justicia en la judicialización de la responsabilidad fiscal es algo limitado y no está enfocado en los principios de supervisión de la gestión fiscal. Esto puede resultar en un plazo tan amplio que el acceso a la justicia puede no ser posible.

Refiere que la efectividad de los plazos de caducidad y prescripción para el resarcimiento del daño es limitada y no garantiza el interés general. Esto puede resultar en recursos que llegan demasiado tarde o no llegan en absoluto. Además, el proceso de responsabilidad fiscal del estado colombiano para recuperar el daño al patrimonio público puede resultar en gastos más altos que la cantidad recuperada del servidor público responsable de la mala gestión fiscal.

En cuanto a la seguridad jurídica indica que se ve sustancialmente afectada debido a la inestabilidad y la duda constante en que el proceso de responsabilidad fiscal en un periodo tan extenso pueda finalmente sobrepasarse y no contemplar la posibilidad de declarar la responsabilidad o no del investigado.

Considera como amplios y extensos en el tiempo los términos a los fenómenos jurídicos de la prescripción y la caducidad que hacen que el proceso de responsabilidad fiscal se convierta

en un proceso ineficaz y violatorio de derechos tanto para el estado colombiano como para el investigado y posible responsable fiscal.

1.2. Comentarios al estado del arte

Los trabajos presentados de autores como Lagos (2005) y Guzmán (2021) abordan el fenómeno de la caducidad desde ópticas diferentes, pues el primero de ellos relaciona la caducidad con la naturaleza de los derechos que se debaten (disponibles e indisponibles), mientras que el segundo de los autores enfoca su desarrollo desde el término específico para la caducidad, considerándolo demasiado extenso frente a la finalidad del proceso de responsabilidad fiscal y razón del no acceso a la justicia y recuperación del recursos públicos.

Así mismo, Villací (2017), Zuluaga (2017) y Amaya (2018) centran sus estudios en relación directa con la estructura, la funcionalidad, la eficacia y los modelos del control fiscal, poniendo los escenarios internacionales como modelos exitosos indistintamente si son de naturaleza administrativa o jurisdiccionales, frente a los obstáculos internos o domésticos de nuestro país, atendiendo a aspectos operativos como las cargas laborales, el elemento geográfico atado al fenómeno de corrupción y la tendencia a calificar que el sistema de control fiscal en Colombia podría ser más eficaz si estuviera estructurado como una corte de cuentas.

Finalmente, las investigaciones aquí referenciadas fueron adoptadas para su revisión y estudio partiendo de la profundización que las mismas hacen sobre el concepto de control fiscal y su trazabilidad histórica hasta el surgimiento del proceso de responsabilidad fiscal, su existencia y

evolución legal con las características del trámite que han implicado falencias en la consecución de los propósitos de control en Colombia.

2. REVISIÓN DE LOS CONCEPTOS DE CONTROL FISCAL Y LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

2.1. Contexto teórico frente al control fiscal y la caducidad de la acción fiscal

Desde un punto de vista jurídico, la caducidad se refiere al fenómeno en el cual expira el plazo perentorio establecido por ley para ejercer ciertas acciones cuando la autoridad pública, por medio de un acto, omisión o operación administrativa, lesiona un derecho particular. A su vez es la *“extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que, si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos”* (Corte Constitucional C-115, 1998).

Entre los años 2012 a 2017, dentro de trámites ordinarios de responsabilidad fiscal que fueron objeto de terminación anormal por la ocurrencia de los fenómenos de caducidad y prescripción, se configuró un presunto daño patrimonial no reparado por cuantía de \$189.013.207.820, a su vez en el mismo periodo y con relación a procesos verbales de responsabilidad fiscal por las mismas causas, esto es, por la ocurrencia de la caducidad y la prescripción el daño patrimonial al Estado fue de \$22.028.110.898 (Ordóñez Vásquez et al., 2019).

De la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 del año 2019 (Congreso de la República et al., 2019), en donde diferentes intervinientes del órgano de control fiscal y de la Auditoría General de la República, manifiestan la importancia a la reforma estructural del control fiscal dada la imposibilidad que existía de ejercer el control fiscal eficaz debido a la poca capacidad y poca infraestructura física para poder ejercer la función, por cuanto un solo funcionario tiene a su cargo la investigación de 29 entidades, lo que implica un deficiente ejercicio del control a realizar, siendo tanto los resultados de la Contraloría como de la Auditoría, paupérrimos. Además, se destacó que a pesar de la insuficiencia en las plantas de personal, las Contralorías son las principales fuentes de pruebas y evidencias en la lucha contra la corrupción, tanto para la Fiscalía como para la Procuraduría. Así mismo se indicó que la medición que se le hace a la Contraloría es injusta, pues un fallo dado por la Contraloría los primeros cinco años puede durar diez más en los estrados judiciales del país, por lo cual es urgente incluir la potestad a la Contraloría de una instancia del cierre tal cual la tienen hoy en día las Superintendencias, para que los fallos sean con todas las garantías para el investigado, pero de carácter vinculante inmediato (Congreso de la República et al., 2019).

Se debatió la viabilidad de conferirle facultades jurisdiccionales a la Contraloría, decidiendo que no era lo apropiado y por lo tanto, se acordó: “ya que una decisión tomada por la entidad puede tardar diez años en resolverse en los tribunales. Es importante otorgar a la Contraloría la capacidad de emitir decisiones finales, similar a la que tienen las Superintendencias, para garantizar un proceso justo para el investigado y que la decisión sea vinculante de manera inmediata” (Congreso de la República, 2019).

En este aspecto, se acordó que el control se complementaría con un modelo concomitante y preventivo “*diferente del control previo que existía antes de la Constitución del 91 el cual daba lugar a coadministración*”, y a cargo del Contralor General con la posibilidad de investigar y emitir conceptos sobre posibles situaciones que den lugar a un detrimento del patrimonio del estado, teniendo la entidad en su poder la decisión de tomarlo o dejarlo siendo totalmente facultativo (Congreso de la República et al., 2019)

La Ley 42 de 1993, sobre “la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, reguló el proceso de responsabilidad fiscal, pero en su articulado no recoge ninguna regla acerca de la caducidad de la respectiva acción. Lo anterior implicó que el Consejo de Estado interpretará que “el juicio de responsabilidad fiscal carece de un término de caducidad para su iniciación”, por cuanto la ley no lo fijaba expresamente; en todo caso, la Corte Constitucional ya había realizado un pronunciamiento indicando que, “*si el término de caducidad de dos años se encontraba establecido por la ley para la acción de reparación directa enderezada contra el Estado...el mismo término debería predicarse de la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control fiscal y que apunta a deducir la existencia, contenido y alcance de la responsabilidad fiscal de las personas que han manejado los intereses patrimoniales del Estado*” (Corte Constitucional C-836, 2013)

Con la expedición de la Ley 42 de 1993, se reglamentó el proceso de responsabilidad fiscal de una manera general al establecer lineamientos y los principios del control fiscal sin establecer términos específicos y un procedimiento especial que permitiera establecer unos resultados eficientes como se esperaba desde la Constitución Política.

La Ley 610 de 2000 señala en el artículo 6 de dicha regulación que el daño patrimonial es *“lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio o detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los contenidos 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”*.

También el artículo 9 establece que,

“La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto (...)”. *“(…) El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”* (Ley 610, 2000)

La actividad reglada del proceso de responsabilidad fiscal actualmente se encuentra operando a través de Ley 610 del año 2000, “ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”; Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”; Decreto Legislativo 403 de 2020 “ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, siendo en todo caso, una legislación que hoy día contempla avances importantes para poder consolidar un control fiscal más presente y preventivo con el modelo complementario de control preventivo y concomitante al anterior, aún vigente de control posterior y selectivo (Congreso de la República et al., 2019).

Las anteriores regulaciones, desarrolladas en Colombia principalmente por facultades propias del legislativo, establecen una figura procesal de especial interés para el presente estudio como lo es la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal, esta regla jurídica se consagra en el artículo 9 de la Ley 610 del año 2000 e indica que:

“La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto” (Ley 610, 2000).

2.2. Contexto jurídico sobre el control fiscal

Las leyes que desde la expedición de la Constitución Política de 1991 y hasta la fecha regulan el control fiscal a cargo del órgano de control de la Contraloría son la Ley 42 de 1993, Ley 610 del año 2000, “ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”; Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”; Decreto Ley 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”*.

La Carta Política de 1991 instituye una estructura autónoma de la Contraloría como el órgano encargado del control fiscal, en ese sentido a partir de la nueva norma suprema el País adopta un orden jurídico moderno y democrático, lo que implica la capacidad y facultad que tiene el pueblo de exigir el acatamiento a la ley y las garantías respecto de la idónea gestión en la administración de los recursos del Estado.

En ese sentido la Constitución establece que el control fiscal debe militar como servicio al cumplimiento de los fines estatales, destinados a hacer efectiva la ejecución de las funciones públicas a través de la administración adecuada de los recursos públicos, siendo el “sentido último del control fiscal, la necesidad de proteger los bienes que están afectos al interés general”, (Corte Constitucional C-557, 2009).

El importante desarrollo jurídico relatado amerita referir los fundamentos del concepto de control para los alcances de esta investigación, señalando que la debilidad humana conlleva necesariamente que algunos ostenten el poder y en consecuencia pretendan abusar de él, Montesquieu expuso que: *“Todo organismo llevaba en sí el impulso al engrandecimiento y al crecimiento y precisamente se preocupó en sumo grado porque se establecieran control en el manejo del Gobierno, a ese instinto de grandeza”* (Montesquieu, 2016, p. 325), dando importancia a la necesidad de que el poder no se concentre en manos de un solo gobernante porque de ser así operaría la tiranía. Es así como Younes (2015) señala que el Estado de Derecho es contrario a la tiranía por cuanto el poder se divide en varias ramas u órganos lo que lo diferencia del Estado déspota que no tolera una estructura legal (Younes, 2015). Al hablar de la ciencia administrativa, de la fiscalización y la vigilancia se tiene que el control es un principio de organización que se basa en los negocios públicos con la vinculación de varias personas por lo cual es necesario garantizar que cada una de ellas cumpla con sus gestiones (Younes, 2015).

En desarrollo de lo anterior Luis Carlos SÁCHICA (1976) señala que el constitucionalismo tiene con fin lograr un ejercicio responsable del poder en garantía de los derechos de los ciudadanos, controlándolo, conteniéndolo o revisando de manera posterior las decisiones para validar el cumplimiento del orden jurídico y político y, en cuanto al control fiscal los especialistas del derecho lo han conceptualizado como el derecho que tiene la comunidad de fiscalizar la concesión de los tributos que sus integrantes pagan al Estado, siendo la carta política la que consagra el control fiscal como una función pública en su artículo 267, cuya misión es ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de aquellos que administren los recursos y bienes de la Nación (Vásquez, 2000).

Dentro del ámbito del control fiscal, es importante asegurar la evaluación completa del gasto público, no solo de la inversión. Para ello, se utiliza el concepto de selectividad, que consiste en analizar y revisar una muestra representativa de las operaciones o actuaciones llevadas a cabo por los funcionarios encargados de la gestión pública. La selección de esta muestra permite al órgano de control examinar un porcentaje cercano al 100% de los procesos u operaciones administrativas durante la vigencia fiscal correspondiente. (Vallejo, 1994, p. 104). También es necesario, en cuanto al control posterior, entender que este debe ser preparado, planeado con su debida anticipación e incluso previo a la configuración de la actuación administrativa, lo que requiere un conocimiento verdadero de la entidad a analizar estableciendo un el plan de control adecuado con indicadores idóneos para realizar la comparaciones y mediciones correctas, equiparando la gestión no solo a las entidades públicas sino incluso aquellas del sector privado (Vallejo, 1994, p. 104).

Las anteriores medidas de control han de ser entendidas como necesarias permanentemente mediante procesos prediseñados y sistematizados. La función controladora debe estar potencialmente presente en todas y cada una de las actuaciones administrativas orientada siempre a la buena gestión sin desviarse en análisis de circunstancias inocuas para los fines administrativos llegando a así a estandarizarse realmente como una función administrativa del Estado y no como una actuación de tipo policivo que entorpezca a la administración pública (Vallejo, 1994, p. 104).

Finalmente, en cuanto la verdadera esencia del control fiscal, se tiene que este debe ser oportuno en relación al tiempo de su ocurrencia, pues no tendría ningún sentido realizar un abordaje de análisis y evaluación a la gestión de los recursos públicos cuando se han dejado pasar

uno, dos o hasta más años después de la configuración de los hechos, en donde en muchos casos, los funcionarios gestores ya han sido cambiados o trasladados. Lo anterior se concreta en que el control fiscal debe tener una capacidad de “reacción inmediata”, lo que significa que pueda realizarse en el tiempo más cercano a la configuración del proceso administrativo (Vallejo, 1994, p. 104).

Avanzando un poco con lo adocinado por Vallejo (1994), se revisa que la Corte Constitucional en sentencia de unificación señaló:

“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” [...] “El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario” (Corte Constitucional SU431, 2015).

En lo que corresponde a la responsabilidad del servidor público, La Constitución Política en su artículo 6° estipula que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Const., 1991), a su vez el artículo 123 de la norma de normas consagra que los servidores públicos son: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (Const., 1991), lo anterior concreta entonces sobre que sujetos recae la responsabilidad de servir al interés general.

Establecido lo ateniendo a la responsabilidad fiscal, es importante destacar que el daño patrimonial al Estado se refiere principalmente a la lesión del patrimonio público, lo cual se manifiesta en la disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, así como de los intereses patrimoniales del Estado, debido a una mala gestión fiscal. Este fenómeno puede ocurrir en casos como el pago de multas, sanciones e intereses de mora de una entidad pública a otra. (Consejo de Estado Rad. 11001-03-06-000-2007-00077-00, 2009)

Ahora bien, respecto del proceso de responsabilidad fiscal la Corte Constitucional, de manera muy concreta se ocupó de señalar en sentencia SU-620 de 1996 que los procesos de responsabilidad fiscal, ordinarios y verbales cumplen siempre unas particularidades así:

1. La base de fundamento del proceso de responsabilidad fiscal es siempre determinar la existencia de responsabilidad de los funcionarios públicos y particulares cuando así lo permita la ley y siempre que ejerzan gestión fiscal o actúen con ocasión a ella, por actos u omisiones de forma dolosa o gravemente culposa contra el erario público (Corte Constitucional SU620, 1996).

2. Son procesos administrativos, a cargo de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales y municipales. *“Por ser asuntos de este tipo, la decisión con la que termina el proceso de control fiscal, no tiene el carácter de cosa juzgada que se predica de los procesos judiciales”*, lo anterior significa que no son proceso de carácter jurisdiccional y pueden en ese sentido ser demandadas las decisiones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Corte Constitucional SU620, 1996).

3. Son procesos patrimoniales y no sancionatorios, lo anterior significa que la responsabilidad que se declara es en esencia patrimonial por el sentido resarcitorio y no sancionatorio (Corte Constitucional SU620, 1996).

4. Está regulado en la Ley 610 de 2000 y las leyes que la modifican o complementan, como es el caso de la Ley 1474 de 2011, ahora también en parte el Decreto Ley 403 de 2020.

La Ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como *“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”* (Corte Constitucional SU620, 1996).

5. El proceso de responsabilidad fiscal de la Ley 610 del 2000 y la Ley 1474 de 2011 son tramites que han de acatar las garantías sustanciales y procesales inherentes a los procesos administrativos, limitando el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, por cuanto se refiere a actuaciones propias de la función pública y no jurisdiccional (Corte Constitucional SU620, 1996).

En cuanto al fenómeno de caducidad, se tiene que su consolidación como un presupuesto de derecho procesal alcanzó las mejores aproximaciones como concepto formal y objetivo a través del aporte jurisprudencial, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, resaltando la teoría de Grawein, esta última presente en la dogmática del Derecho Privado pero cuyo surgimiento se presentó a mediados del siglo XIX cuando Fick, Demelius y Unger buscaron dar explicación al funcionamiento de los plazos de los que depende la vigencia de los derechos, pero,

fue Alexander Grawein, en su obra “Verjährung und Gesetzliche Befristung, Leipzig de 1880” quien logró extender el concepto en el derecho, mediante la sistematización de los plazos y los efectos del tiempo sobre los derechos (Cañizares, 2001). Para Grawein la caducidad legal en el tiempo es la medida de duración de la eficacia de un hecho que puede crear un derecho (Cañizares, 2001, p.33).

La primera aproximación fue emitida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-351 de 1994, en virtud de la cual señaló:

“la institución jurídica de la acción de caducidad se fundamenta en que al ciudadano se le imponen obligaciones, relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde” (Corte Constitucional C-351, 1994).

Más adelante, la alta Corte Constitucional reforzó la idea en temas de administración así:

“El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un

derecho particular (...). La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que, al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general” (Corte Constitucional C-115, 1998).

Posteriormente Interpretaciones secundarias en el desarrollo jurisprudencia del concepto jurídico procesal de la caducidad se presentaron sin mayor ejercicio teórico de fondo, sino por el contrario, asumiendo una interpretación exegética del término de caducidad como aquél relacionado con el acceso a la administración de justicia.

La caducidad en el estudio doctrinal no tuvo un gran desarrollo al tratarse de un concepto de aplicación no directa ni exclusiva al derecho administrativo, sin embargo tuvo un abordaje interesante por Carlos Betancur Jaramillo quien hizo referencia, por lo menos, al concepto y lo catalogó como “un término procesal” e indicó que: *“es un término procesal, pues no ha sido establecido para consolidar la adquisición o extinción de un derecho por el transcurso del tiempo, como ocurre con la prescripción, sino para dar, como se dijo, estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita”* (Betancur, 1999. p. 152-153).

Por su parte Iván Mauricio Fernández Arbeláez, al referirse al concepto de caducidad en el ordenamiento jurídico indicó:

“La acción puede ser interpuesta en cualquier tiempo o puede estar sometida a un plazo para su ejercicio, cuyo cumplimiento de este sin interposición de la demanda respectiva, provoca el fenecimiento del derecho a accionar. A este plazo se le denomina caducidad de la acción, (...). La razón de ser de la caducidad de la acción está en encontrar la certeza de los derechos y la seguridad jurídica. La caducidad comparte la misma naturaleza del derecho fundamental de la acción y, por ende, no puede ser confundida con un simple término procesal, de trámite, con un presupuesto o requisito de la acción, ya que, cuando opera la caducidad, la acción no existe, y como corolario no se puede adelantar proceso válido. (...)” (Fernández, 2015).

También se pronunció al respecto Ciro Norberto Güecha Medina, al explicar que:

“la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para hacer valer algún derecho, de ejercitar dicha acción dentro del término perentorio y obligatorio que ha establecido la ley; que para el caso específico que nos ocupa, lo determina el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de forma expresa. La caducidad es entonces el plazo o término que tienen las personas para acudir ante la jurisdicción, para instaurar la acción correspondiente, con el fin de que, a través del trámite respectivo, se les reconozca o respete algún derecho. La caducidad opera en forma diferente para cada una de las acciones o pretensiones consagradas en el Código” (Güecha, 2014).

Consolidado el desarrollo doctrinal tanto del control fiscal y la caducidad, se tiene que la Ley 610 del año 2000 estableció en el artículo 9 la caducidad de la acción fiscal, la cual implica que si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio,

no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, la acción ya no podrá ejercitarse por parte del órgano de control (Ley 610, 2000). El término de caducidad *“empezará a contarse para lo hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto”* (Ley 610, 2000).

La Corte Constitucional en un examen a fondo de los antecedentes normativos y la valoración del cumplimiento de la Constitución por parte de la Ley 610 de 2000 en el artículo 9, respecto del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal y los términos para que la misma ocurra señaló expresamente en varias sentencias que:

“(...) Ciertamente, siempre que esté involucrada la gestión fiscal y que se encuentren comprometidos los recursos del erario, se evidencia un interés general, cuya protección se confía al actuar de la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, llamadas a adelantar las averiguaciones del caso y a determinar si existe mérito para la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal, lo que deben hacer de conformidad con el procedimiento legalmente previsto y dentro de los términos igualmente fijados por el legislador (...)” (Corte Constitucional C-836, 2013).

En cuanto a la estimación del término de caducidad refirió que:

“(...) la previsión de un término de caducidad cumple el propósito inicial de permitir que las contralorías cuenten con tiempo suficiente para adelantar las actuaciones que les corresponden, ya que, conforme lo ha destacado esta Corporación, antes del auto de apertura, con el cual comienza el proceso de responsabilidad fiscal, tiene lugar una

indagación preliminar que, si bien puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, formalmente no hace parte del mismo”, lo anterior “a tal punto que tal indagación puede concluir en un auto de archivo, hipótesis en la que no existirá proceso de responsabilidad fiscal, pues su presencia se anuncia solo a partir del auto de apertura”, cuya data es “el extremo que marca la consolidación quinquenal de la caducidad de la acción fiscal” (Corte Constitucional C-840, 2001).

Además, para definir el sentido de la existencia de un término de caducidad enseñó que, *“la existencia de un término de caducidad de la acción fiscal pretende, también, asegurar el actuar diligente de las contralorías, pues, pese a que esté involucrado el interés general, no pueden mantener indefinidamente las indagaciones o postergar sin límite temporal alguno la iniciación del proceso fiscal, porque, de lo contrario, el sistema jurídico se vería abocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal, entorpecería el desarrollo de las funciones públicas” (Corte Constitucional C-836, 2013).*

Ahora bien, en cuanto a la seguridad jurídica expuso que corresponde a razones explicadas en que,

“se prevea un momento a partir del cual ya no sea posible controvertir algunas actuaciones, de manera que el conocimiento del término de caducidad, previa y expresamente fijado en la ley, para el ejercicio de la acción fiscal implica que tanto la Contraloría General de la República, como las contralorías territoriales, asumen una

carga jurídica que, en aras de la protección del patrimonio estatal, les impone interesarse en el asunto y obrar con prontitud y en su debida oportunidad, so pena de que pierdan la posibilidad de iniciar el correspondiente proceso de responsabilidad por desatender el límite temporal propio de la caducidad y debido a que la actitud negligente y el retardo que desborde el término no pueden ser objeto de respaldo jurídico” (Corte Constitucional C-781, 1999).

Con las exposiciones de la Corte Constitucional es importante referir la postura adoptada por la corporación respecto del entendimiento de la caducidad con las razones del buen servicio público, en ese sentido, se indicó que

“así pues, la limitación del plazo busca impedir la parálisis de los organismos encargados de llevar a cabo el control fiscal, pretende comprometerlos con el adecuado ejercicio de su actividad controladora y promueve su actuación eficaz, pero la previsión de ese término no solo incide en el ámbito competencial asignado a los órganos controladores, puesto que también tiene incidencia en la situación de los sujetos que eventualmente pudieran hallarse expuestos a enfrentar un proceso de responsabilidad fiscal” (Corte Constitucional C-781, 1999).

En efecto, de conformidad con lo que la jurisprudencia constitucional ha enseñado, *“la naturaleza de los sujetos procesales y los términos en que uno y otro deben someterse a la contingencia de una acción en su contra son diferentes, lo cual implica que las condiciones en que el Estado y los particulares enfrentan la carga procesal de la caducidad no sea susceptible de comparación” y, “tratándose de la responsabilidad que*

se declara mediante el proceso fiscal, ya la Corte ha puntualizado que es de carácter subjetivo, porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa” (Corte Constitucional C-832, 2001).

De acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia C-836 de 2013, y las anotadas exposiciones se entiende que,

“uno es el interés de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, interés que es público en cuanto se orienta a la protección del patrimonio estatal, y otro el interés de los eventuales encartados en un proceso de responsabilidad fiscal, quienes razonablemente desearían verse libres de enfrentar tal proceso o, aun enfrentándolo, de la responsabilidad que se les endilgue” y respecto de los bienes jurídicos y las garantías regladas a través del mecanismo de caducidad señaló que, “a la diferencia de situaciones se suma, entonces, la de los bienes jurídicos afectados con la fijación del término de caducidad, cuyo establecimiento pretende, además, armonizar los principios que, según el artículo 209 superior, gobiernan la función administrativa, con las garantías que les correspondan a los sujetos que pudieran ser llamados a responder en un proceso de responsabilidad fiscal” (Corte Constitucional C-836, 2013).

Adicionalmente, la Corte refiere con marcado interés que,

“la seguridad jurídica tiene que ver con ambas partes e igualmente los derechos, porque, de un lado, el interés del legislador de atribuirle efectos negativos al paso del tiempo, es el de asegurar que en un plazo máximo señalado perentoriamente por la ley se ejerzan las actividades que permitan iniciar el proceso de responsabilidad fiscal y, del otro, los

posibles sujetos pasivos de la acción fiscal tienen derecho a saber con claridad y certeza hasta cuando pueden estar sometidos a requerimientos (...) por una determinada causa, de todo lo cual se deduce que, en uno y otro caso, se trata de no dejar el ejercicio de los derechos sometido a la indefinición, con menoscabo de la seguridad procesal, tanto para demandante como demandado” (Corte Constitucional C-227, 2009).

En contexto la Corte Constitucional consideró el fenómeno de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal y la regulación de un término más o menos extenso para que se configure se justifican en la facultad legislativa así:

“La Corte ha enfatizado que principios como el de seguridad jurídica justifican la consagración de plazos más o menos largos para el ejercicio de determinadas acciones y, por lo tanto, la mayor o menos brevedad de los términos ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar si unos días o meses adicionales habrían podido garantizar mejor las posibilidades de llegada ante los tribunales” (Corte Constitucional C-800, 2000).

CAPÍTULO II

DESCRIPCIÓN HISTORICA Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

1. CONTEXTO HISTÓRICO

El Control Fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano tuvo un antecedente histórico en el surgimiento de la Colonia, atravesando un recorrido bastante vasto de experiencia en aciertos y errores hasta alcanzar un desarrollo normativo aún no consolidado y garante de los recursos del Estado.

En la época de la Colonia existía una protección de las riquezas de la Monarquía Española y esta gestión la ejecutaban los entonces llamados lugartenientes de los Contadores Mayores de Castilla, más adelante surge el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, organismo a quien le era encomendada la función de supervisar y fiscalizar la actividad de los servidores de la Corona y de los virreyes a través de los juicios de Residencias, en los cuales se llevaba a cabo la rendición de cuentas de los bienes administrados.

Para el año 1604 surgen los Tribunales de Cuentas, los cuales actuaron entre los siglos XI y XIII como contralorías de las presidencias, capitanías y virreinato.

En la época de la República y bajo la gobernanza de Santander se crea la Ley Principal contra los empleados de Hacienda por actos de fraude o malversación de los bienes, ley que incluso contemplada la pena de muerte por dichas conductas.

Con el surgimiento de la Constitución del Socorro, surgió la obligación de imprimir las cuentas del Tesoro Público para conocimiento de la sociedad, generando así un control y una fiscalización popular sobre el gasto del tributo.

De otra parte, Simón Bolívar organizó el Tribunal Mayor de Cuentas y la Superintendencia General de Hacienda, el primero realizaba labores de contabilidad del gasto y la segunda fungía como contraloría y realizaba actividades de inversión. Los anteriores órganos fueron modificados posteriormente bajo las nuevas denominaciones de Corte de Cuentas y Oficina de Cuentas.

Para el año 1873 surge el código fiscal disponiendo nuevamente la creación de la Corte de Cuentas conformada por magistrados a elección del Congreso (Meza et al., 2001).

En el año 1923, el entonces presidente Pedro Nel Ospina, tuvo que adoptar medidas trascendentales en el rumbo de la precaria economía del País resultante del largo proceso independentista y la ausencia de conocimientos económicos y de experiencia en la administración de los recursos públicos del siglo anterior, fue así como se contrató una misión de expertos de Estados Unidos y denominada Misión Kemmerer que orientó al gobierno principalmente en mejorar la identidad en el entorno económico de la región, impulsando las comunicaciones, aumento de las exportaciones, empréstitos de los Estados Unidos, creación de instituciones para garantía del crecimiento y equilibrio económico (Jiménez Rojas, 2007). Como adopción de las recomendaciones de la misión el gobierno regente presentó 10 proyectos de Ley de los cuales

fueron aprobados 8 y, entre las leyes que surgieron está la Ley 42 de 1923 que reorganizó la contabilidad nacional y creó el Departamento de la Contraloría General que señalaba los mecanismos de acatamiento en lo referente a la administración de los bienes y dineros públicos (Contraloría General de la República, 2016).

A partir de la Misión Kemmerer, Colombia adoptó diferentes normativas que se convirtieron en garantes e importantes atractivos para la inversión extranjera y dando paso al surgimiento de las primeras empresas en el País.

La Ley 42 de 1923 permitía el nombramiento por cuatro años del Contralor, este funcionario era nombrado por parte el presidente de la República con aprobación de la Cámara y estaba facultado para llevar las cuentas y deudas de la nación, la contabilidad, los formalismos para rendición de informes ante las entidades del Estado, impulsar investigaciones fiscales o acatar el inicio de las mismas a petición del Presidente o del Congreso, recibir, pagar y custodiar el patrimonio de la Nación, fijar cauciones a los empleador de manejo del gobierno registrados en el Departamento de Contraloría. El Departamento de Contraloría General ejercía un servicio administrativo independiente de otros departamentos administrativos.

Con posterioridad a la expedición de la Ley 42 de 1923, surgieron normativas como el Decreto 911 de 1932, Ley 58 de 1946, Ley 151 de 1959 que desarrollaron aún más la idea de la Contraloría como un organismo de control, evolucionando así sobre los años 70 a la expedición de la Ley 20 de 1975 con el fin de hacer de la Contraloría un organismo especializado, técnico acorde a los avances de la época y la modernidad que pudiera garantizar la salvaguarda de los bienes y recursos públicos. Con especial importancia se tiene de la mentada Ley que la misma

confería facultades a la Contraloría para fiscalizar a las personas que gestionaban, disponían bienes públicos, lo que implicaba un control no solo a las entidades estatales, sino también a los particulares, empero, la Contraloría no tenía una ilimitada gestión de vigilancia y se encontraba supeditada a la demostración del daño fiscal, el cual debía ser también cuantificado.

Desde las tesis presentada en “la Asamblea Nacional Constituyente” para la Carta Política de 1991, previamente se plantearon diferentes escenarios relacionados con la vigilancia fiscal de los recursos públicos que estuviera orientada no solamente a la actividad contable del patrimonio del Estado sino también a la existencia de un órgano que en su actividad fiscal pudiera garantizar una administración idónea, responsable y ceñida al ordenamiento legal, gestión que en ese sentido reclamaba absoluta independencia respecto de los sujetos fiscalizados, en este sentido el Doctor Luis Guillermo Nieto Roa expresó que “los funcionarios fiscalizadores deben estar por fuera de la estructura jerárquica de los órganos del Estado, pues nadie dependiente puede formar un juicio objetivo e imparcial del ente o la persona de quien depende” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Como antecedente de la gestión fiscal y antes de la Constitución Política de 1991 se entendía como tal a los actos de adquisición o constitución del patrimonio estatal que seguidamente era encausado a la satisfacción de necesidades en la prestación del servicio público, también se relacionaba con medidas de conservación, mejoramiento, explotación y disposición del patrimonio (Corte Suprema de Justicia, 1977). La anterior concepción fue modificada en la nueva Constitución de 1991 pasando a una idea más amplia de la gestión fiscalizadora del erario público, entendiéndola como el conjunto de actuaciones, operaciones y procesos que ejecuta la administración pública en

todos sus niveles y también los particulares cuando administran recursos públicos para el cumplimiento de los fines del Estado y los objetivos especiales (Amaya Olaya, 1996).

La orientación de la Carta Política de 1991 asumió un concepto de control de resultados y de gestión, erradicando la idea puramente formalista de control, análisis y evaluación contable de la gestión fiscal, es así como se hizo tránsito de un control previo a un control posterior y selectivo de los recursos del Estado, para ello se amplió la competencia de las contralorías entregándoles la facultad de protección de los recursos públicos en procura de la satisfacción del interés general propia de la filosofía del Estado Social de Derecho. Corolario de lo anterior, el nuevo enfoque reclama de los sujetos fiscalizados el ceñirse a principios de eficiencia, eficacia, economía en la utilización y disposición del erario del Estado, postulados que en su momento fueron consignados en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991.

La importancia del cambio de enfoque de control previo a control posterior y selectivo tuvo su sustento principalmente en el hecho de que el primero, vigente hasta antes de la Constitución de 1991, se convirtió en coadministración por parte de la autoridad fiscal, perdiendo así su naturaleza de control sobre los recursos del Estado, tornándose esta última misión en un actuar insuficiente pero sí entorpeciendo e invadiendo el actuar propio de cada entidad fiscalizada. El nuevo planteamiento por el contrario pretendió que la Contraloría pudiera verdaderamente fiscalizar el resultado de la actividad gerencial de la administración de las entidades públicas en el manejo de los recursos del Estado.

Posteriormente, esto es, para el año 1993 se expidió la Ley 42 en la cual se regularon principios, procedimientos y sistemas para la vigilancia fiscal a cargo de la Contraloría, reglamentando en dos etapas, investigación y juicio, el proceso de responsabilidad fiscal, proceso que más adelante y a partir de la Ley 610 de 2000 fue unificado en una sola etapa.

A partir de la Ley 610 de 2000 se concretó el concepto de gestión fiscal y surgieron los términos procesales de caducidad y prescripción de la acción y responsabilidad fiscal en cinco años; para la caducidad 5 años desde la ocurrencia del hecho generador del daño patrimonial al Estado sin que se haya proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal y para la prescripción 5 años contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal sin que se haya dictado providencia en firme que la declare (Ley 610, 2000).

La Carta Política de 1991 en las disposiciones relacionadas con el órgano de control de la gestión fiscal, esto es, los artículos 267 y 272 contemplaba la forma de ejercer el control en el Estado, de elegir el cargo de Contralor, normativas que han sido objeto de cambios, de una parte, por el Acto Legislativo 02 de 2015 que surgió en aras de encontrar un equilibrio de poderes y de otra el Acto Legislativo 04 de 2019 que reforma el régimen de control fiscal. Estos cambios se consolidan principalmente en (i) la inclusión de un nuevo modelo de control fiscal: ahora acompañado en el control fiscal preventivo y concomitante con el control posterior y selectivo; (ii) la unificación de competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; y, (iii) la asignación de funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República para la determinación de la responsabilidad fiscal y el fortalecimiento del proceso de cobro coactivo para la recuperación del recurso público como prioridad en el cuidado del erario público (Congreso de la República et al., 2019).

Las modificaciones mediante Actos Legislativos obedecieron a las falencias del modelo que enfrentó el control fiscal, pues venía actuando únicamente después de la consolidación del daño patrimonial al Estado y a través de control posterior y selectivo propia de una gestión de vigilancia sobre procesos terminados por los sujetos a controlar, en cambio, al introducir como complemento el control concomitante y preventivo, el control implica una vigilancia oportuna que facilite la identificación de un riesgo o presunto daño sobre los recursos públicos, sin embargo, este control se configura como excepcional, no vinculante pero sí complementario del modelo anterior.

2. ANÁLISIS DE LOS FINES Y PROPÓSITOS CONSTITUCIONALES DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Para el desarrollo de este análisis en el marco de la Constitución Política de 1991 es necesario establecer las aproximaciones teóricas al concepto de control fiscal como la vigilancia y permanente seguimiento al quehacer de los servidores públicos y aquellos particulares que en determinadas gestiones administran los recursos públicos. La Corte Constitucional desde sus inicios enseñó que el control fiscal busca determinar si la gestión fiscal acata el ordenamiento jurídico y los parámetros de las autoridades, cumpliendo los principios de contabilidad aceptados universalmente o indicados por la contaduría general bajo los parámetros de eficacia, eficiencia

propios de las actuaciones administrativas, en donde se involucra la administración de recursos públicos (Corte Constitucional C-529, 1993).

EL control Fiscal tiene también una relación inherente con la democracia que promulga el humanismo de la Constitución Política de 1991 y, esto es así por la misma experiencia que en la práctica se obtuvo de la insuficiente separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial propia del Estado de Derecho que regía el ordenamiento jurídico antes de promulgación de la Carta Política hoy vigente. Con el Estado social y democrático de derecho que surgía a partir de 1991 se comprendió que paralelo a la tradicional división de poderes era necesario ejercer una función de control respecto del ejercicio del poder como propio de la libertad y democracia del nuevo orden constitucional en donde surgía un órgano de control fiscal para así medir el idóneo funcionamiento del ejercicio del poder.

Es así como se tiene que para la Corte Constitucional en sentencia C-499 de 1998, el control fiscal es aquél medio que garantiza el total cumplimiento de los fines constitucionales señalados para los recursos financieros del Estado, ejerciéndose no solo una evaluación meramente numérica de ingreso y gasto del erario público, sino por el contrario, asumiendo una vigilancia del actuar gestor de la administración y de los particulares al administrar dineros del Estado, pasando a ser un control fiscal posterior y selectivo que en principio acude al seguimiento de actuaciones ya configuradas en la gestión de los recursos públicos y no siendo todas las actuaciones las analizadas, sino únicamente las correspondientes a un muestreo representativo y ahora avanzando a un control armónico entre preventivo y concomitante con el anterior modelo de control posterior y selectivo (Congreso de la República et al., 2019).

El Estado Social de Derecho que surgió con la constitución de 1991 busca amparar los derechos mínimos de los ciudadanos e irradiar un ordenamiento jurídico que implique necesariamente la definición de responsabilidades del Estado, modernizando la organización administrativa del mismo, haciéndolas más eficientes, eficaces en la ejecución de políticas, gestión económica y financiera de los recursos y bienes de la nación para así aislar el rastro de la corrupción. Esta teoría de modelo de Estado más organizado y humanizado con los derechos esenciales del ciudadano ha conllevado, como se dijo anteriormente, a la democratización misma que se configura en la participación ciudadana como una democracia participativa y no meramente representativa (Maldonado Narváez, 2014; Younes M., 2021)

En dirección al cumplimiento del enfoque del Estado Social de Derecho, para el control fiscal se tuvo como uno de los puntos a regular de manera relevante, el hecho de otorgarle una connotación en la misma carta política, siendo entonces un aspecto con rango constitucional para así hacer más fácil el control en relación con la modernización de Estado, brindado a los administradores de los recursos públicos una confianza en la gestión fiscal, que bajo los parámetros iniciales de la carta de 1991 sería vigilada de manera posterior y selectiva, esto, sin dejar de lado que el orden constitucional estableció igualmente otro tipo de controles respecto de las funciones de los servidores públicos en ejercicio de la gestión fiscal y que corresponde a un control disciplinario ejercido por la Procuraduría y un tipo de responsabilidad penal y civil. La Contraloría entonces fue establecida como un organismo independiente de los poderes tradicionales de la estructura del Estado, con competencia para ejercer un control más allá de las expectativas financieras, lo que significa que su orientación está dada a buscar la ejecución transparente de las actuaciones administrativas y ejecuciones de los recursos públicos; en este sentido la Constitución

Política excluye cualquier posibilidad de ejercer el control fiscal por particulares, pues se trata de un aspecto con estatus constitucional que ejercer un control democrático al poder del estado y la administración de recursos, aislado de la enfermedad de la corrupción. La estructura que ostenta dentro de la organización del Estado la Contraloría y que ordena la Constitución Política a partir de 1991, corresponde a aquella con autonomía administrativa y presupuestal que genera independiencia frente a los sujetos controlados fiscalmente, dando paso así a la garantía en la objetividad del investigador (Younes M., 2021; Younes Moreno et al., 2006). Para la Corte Constitucional incluso, dicha autonomía debe diferenciarse como actividad independiente y diferente de las clásicas funciones del Estado (Corte Constitucional C-374, 1995).

De conformidad con los postulados constitucionales y la estructura independiente que adopta la contraloría como órgano de control fiscal, se adquiere en Colombia el enfoque moderno de democracia, pasando del poder del estado al poder soberano del pueblo en quien radica la necesidad de demandar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y conocer la forma como la administración gestiona y ejecuta los dineros públicos, acorde con las garantías constitucionales que imperan sobre la ley y reducen la dominancia del derecho positivo propio del Estado de Derecho.

Validar la actuación del servidor público en la idónea administración del erario público es propio del acatamiento de los principios constitucionales desarrollados en su medida por las leyes que regulan cada materia en concreto, también el establecimiento de las responsabilidades en casos particulares es el objetivo principal del control fiscal, pues la misma Corte Constitucional lo señala

como “*el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionales propuestos para las finanzas del Estado*” (Corte Constitucional C-499, 1998).

La Sala de Consulta de Servicio Civil del Consejo de Estado dentro del radicado Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00018-00(2055) de fecha 14 de abril de 2011 y con ponencia del Consejero William Zambrano Cetina, señaló de manera amplia que la Carta Política consagra unos controles recíprocos, jurídicos financieros y políticos tendientes a evitar el exceso dentro del ejercicio de las funciones públicas, garantizando que los servidores públicos acaten apropiadamente las gestiones que les son encomendadas. Para el caso concreto de la Contraloría, la función consiste en efectuar un control de gestión, financiero, de resultados basado en la economía, la equidad, la eficiencia y la valoración de costos ambientales acorde a los parámetros de Ley. Indica que, desde un punto teleológico, “*la Constitución Política vincula directamente el control fiscal a los fines del Estado, en la medida en que están orientados a garantizar la concreción efectiva de las tareas públicas, mediante la asignación adecuada de recursos del Estado y la salvaguarda del patrimonio de la Nación*” (p.5), siendo la finalidad esencial el validar el idóneo manejo del patrimonio del Estado y su destinación a las actividades previstas.

A las contralorías les es entregada por la Constitución una facultad de fiscalización de la administración de los recursos públicos en todas las etapas, esto es, en el recaudo, en la adquisición, la conservación, enajenación, el gasto, la inversión y disposición en aras de definir si las actuaciones, operaciones, acciones jurídicas financieras que representan la gestión fiscal se dieron conforme al ordenamiento jurídico, correspondiendo entonces, al ente de control verificar que los recursos y su asignación se ha ejecutado correctamente y con el fin de aumentar su utilidad,

en los tiempos estimados y conforme a las políticas de cada entidad, evaluando el impacto medio ambiental y su conservación.

Ahora bien, el análisis de los fines y propósitos del control fiscal exige un abordaje también desde los principios, las reglas y los valores constitucionales, en donde se puede reflexionar en un primer momento que los principios corresponden a estipulaciones de tipo jurídico generales con una determinación axiológica y política imperante, por lo tanto limitan el ejercicio interpretativo y se ven representados en normativas de aplicación inmediata tanto en la actividad legislativa como judicial (Corte Constitucional T-406, 1992). Los principios entonces tienen unas funciones de gran trascendencia dentro del orden jurídico, cumpliendo con las actividades reconocidas como creativa, interpretativa e integradora. Del ejercicio creativo se tiene que los principios se constituyen como fuente formal y material en el derecho, orientando de esta manera todo el ordenamiento jurídico, estableciendo los parámetros formales y de fondo que debe acoger toda la actividad legislativa y reglamentaria (Bedoya G., 2007).

En cuanto al aspecto interpretativo de los principios, debe entenderse que en este punto los mismos tienen la capacidad de determinar un sentido, un alcance y un engranaje de las diferentes normas. La actividad integradora por su parte consiste en la capacidad que tienen los principios de ocupar aquellos vacíos normativos en aras de que los administradores de justicia puedan adoptar sentencias con respeto al ordenamiento Constitucional (Corte Constitucional C-083, 1995). Además, se tiene que las reglas corresponden también a normas, en este caso, no principales pero que regulan situaciones jurídicas en concreto (Bedoya G., 2007).

En cuanto a los valores, estos son reconocidos en la teoría constitucional como aquellos fines en sí mismos con características de contenido abierto, por lo cual, corresponde al legislativo encontrar la forma de regularlos, entregándoles sentido y alcance, en otras palabras, los valores cumplen una misión creadora e inspiradora en la actividad legislativa. Para la Corte Constitucional los valores son aquellos de los *“se deriva el sentido y finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, y pueden tener consagración explícita o no”* (Corte Constitucional T-406, 1992).

La Carta Política establece unos principios generales aplicables al control fiscal y son aquellos que propios de dirigidos a toda la función pública y se encuentran señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, en donde se señalan los principios de igualdad, eficacia, celeridad, publicidad, moralidad, economía e imparcialidad. También establece los principios aplicables en concreto al control fiscal y estos se encuentran consagrados en el artículo 267 de la Constitución Política y en el artículo 3 del Decreto Ley 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”*. Siendo así los principios rectores que regulan la vigilancia y el control fiscal los siguientes:

1. Eficiencia: *“relacionado con la búsqueda de la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso de los recursos públicos, buscando maximizar los resultados con costos iguales o menores”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

2. Eficacia: *“relacionado con los resultados de la gestión fiscal y su deber de guardar una relación con los objetivos y metas propuestos para lograrse en la oportunidad, con los costos y condiciones previstas”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

3. Equidad: *“relacionado con el deber que tiene la vigilancia fiscal de propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo”* (Decreto 403, 2020.Art.3).

4. Economía: *“relacionado con el deber de la gestión fiscal de realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

5. Concurrencia: *“relacionado con el hecho de compartir competencias de vigilancia y control fiscal, sobre los sujetos objeto de control y entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales conforme a los términos de ley”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

6. Coordinación; *“relacionado con la armonía y colaboración en el ejercicio de competencias concurrentes, de tal forma que la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

7. Desarrollo sostenible: *“relacionado con la gestión económico-financiera y social que el Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal. Siendo las autoridades y los órganos de control los encargados de exigir y comprobar que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

8. Valoración de costos ambientales: *“relacionado con el deber de la gestión fiscal de considerar y garantizar la cuantificación e internalización del costo-beneficio ambiental”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

9. Efecto disuasivo: *“relacionado con el deber de la vigilancia y el control fiscal de propender en que los resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

10. Especialización técnica: *“relacionado con la exigencia por parte de la vigilancia y control fiscal en la calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, mediante el conocimiento de la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio propio del respectivo sector y de*

sus procesos, la ciencia o disciplina académica aplicable a los mismos y los distintos escenarios en los que se desarrollan” (Decreto 403, 2020. Art.3).

11. Inoponibilidad en el acceso a la información: *“relacionado con el poder de los órganos de control fiscal en requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna” (Decreto 403, 2020. Art.3).*

12. Tecnificación: *“relacionado con el apoyo de la actividad de vigilancia y control fiscal en la gestión de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, como inteligencia artificial, analítica y minería de datos, para la determinación anticipada o posterior de las causas de las malas prácticas de gestión fiscal y la focalización de las acciones de vigilancia y control fiscal, con observancia de la normatividad que regula el tratamiento de datos personales” (Decreto 403, 2020. Art.3).*

13. Integralidad: *“relacionado con la actividad de vigilancia y control fiscal en abarcar todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales” (Decreto 403, 2020. Art.3).*

14. Oportunidad: *“relacionado con que las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, contribuyendo a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

15. Prevalencia: *“relacionado con la prevalencia de las competencias de la Contraloría General de la Republica respecto de las competencias de las contralorías territoriales, en los términos que se definen en el Decreto ley Decreto Ley 403 de 2020, y demás disposiciones que lo modifiquen o reglamenten. En aplicación de este principio, cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

16. Selectividad: *“Relacionado con el hecho de que el control fiscal se realice en los procesos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. Así mismo, en virtud de este principio, el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

17. Subsidiariedad: *“relacionado con que el ejercicio de las competencias entre contralorías se realice en el nivel más próximo al ciudadano, sin perjuicio de que, por causas relacionadas con la imposibilidad para ejercer eficiente u objetivamente, la Contraloría General de la República pueda intervenir en los asuntos propios de las contralorías territoriales en los términos previstos en la ley”* (Decreto 403, 2020. Art.3).

En contexto de todo lo anterior y en especial del extenso panorama a regular según los enunciado Constitucionales, para los fines y propósitos del control fiscal, se tiene que de manera amplia que *“el sentido último del control fiscal proviene de la necesidad de proteger los bienes que están afectos al interés general”* (Corte Constitucional C-557, 2009), por lo tanto es *“indispensable que exista una instancia, legítimamente constituida, que garantice y verifique la correcta ejecución de los presupuestos públicos, evitando y/o sancionando el despilfarro, la desviación de recursos, los abusos, las pérdidas innecesarias y la utilización indebida de fondos”* (Corte Constitucional C-557, 2009).

3. EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LA IMPORTANCIA DE SUS ETAPAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL CONTROL FISCAL

El proceso de responsabilidad fiscal acorde con el ordenamiento normativo actual implica, como se ha señalado en apartes anteriores, la vigilancia y seguimiento de las actuaciones y operaciones a cargo de gestores de los recursos del Estado, los cuales vienen a ser entonces los

sujetos objeto del control fiscal dentro de unos trámites regidos por los principios constitucionales y de orden legal, los cuales fueron ampliamente referenciados en el aparte capitular anterior.

El proceso está orientado a la implementación de una parte del control posterior y selectivo, el cual hace alusión a la manera en que se realiza el control el cual ocurre después ejecutadas las decisiones con relación al manejo de los bienes y dineros públicos. El Decreto Ley 403 de 2020 señaló en su artículo 53 que,

“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...”.

También, con el ya mencionado Decreto Ley 403 de 2020, artículo 55 se señaló la inclusión del modelo preventivo y concomitante el cual corresponde a un seguimiento

“permanente de los ciclos, usos, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, permitiendo evaluar en conjunto los hitos de control de un proceso en ejecución para advertir sobre la posible generación de un daño al patrimonio del Estado, como se dijo anteriormente, este control implica la vigilancia oportuna que haga más fácil la identificación del riesgo”.

Dentro del proceso de responsabilidad fiscal es necesario previamente identificar conceptos determinantes que se vinculan a las decisiones del órgano de control, en ese orden, se tiene que en primer lugar hacer parte del proceso el análisis de la gestión y responsabilidad fiscal, que dentro del ordenamiento vigente se definen:

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

b) Responsabilidad fiscal: se plantea en la norma como una determinación que tiene por objeto *“el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, correspondiendo a un actuar doloso o culposo de los gestores fiscales, lo que implica en caso de dicha determinación la consecuente indemnización pecuniaria para resarcir el daño patrimonial al Estado”*.

Así establecidos los conceptos esenciales que se tienen en los trámites administrativos orientados a la determinación de la responsabilidad fiscal y en el ejercicio propio del control fiscal se hallan definidos y regulados en la Ley 610 del año 2000, *“ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*; Ley 1474 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación*

y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”; Decreto Legislativo 403 de 2020 “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*”.

En términos generales la Jurisprudencia Constitucional ha indicado que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y la jurisprudencia constitucional y administrativa, los procesos de responsabilidad fiscal, tanto el ordinario como el verbal, en virtud de su naturaleza, tienen varias características relevantes (Corte Constitucional SU620, 1996), que pueden ser descritas así:

1. El fundamento del proceso de responsabilidad fiscal es “*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*” (Corte Constitucional C-512, 2013).

Para este aspecto relacionado con el fundamento de la responsabilidad fiscal, la Corte Constitucional realizó un estudio con ocasión a una demanda dirigida precisamente contra el artículo 1° de la Ley 610 de 2000 que, “*define la procedencia de la acción de responsabilidad fiscal, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella, se cause un daño patrimonial al Estado, por acción u omisión dolosa o gravemente culposa de agente responsable*”. En ese momento del estudio se consideró por el alto Tribunal Constitucional que,

“la expresión o con ocasión de ella fue demandada en su oportunidad, bajo el supuesto de vulnerar los artículos 90 y 267 de la Constitución, pues según el libelo, con ella se permitía a la contraloría adelantar procesos de responsabilidad fiscal contra quienes no realizan de manera directa gestión fiscal, lo cual a su juicio infringía el artículo 267

Superior, que establece que el control fiscal se ejerce sobre la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación” (Corte Constitucional C-840, 2001).

Así entendió la corporación que la expresión demandada, en efecto *“ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, y que en concordancia con el artículo 7º de la Ley 610 de 2000, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables, por lo que se requiere una conexidad próxima con la gestión fiscal”*. Así las cosas, fue declarada la exequibilidad del aparte demandado y contenida en la Ley 610 de 2000, entendiendo que *“de que los actos que la materialicen [la responsabilidad fiscal] comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal”*.

Concluyendo además que, *“la responsabilidad fiscal no es necesariamente una acción dirigida indistintamente a todo tipo de funcionarios públicos, particulares en el ejercicio de funciones públicas o agentes que causen un daño patrimonial al Estado en los términos descritos, so pena de desconocer las competencias penales, contencioso administrativas o disciplinarias de otras autoridades”*. Para que proceda la acción, es necesario que los aspectos se ubiquen dentro de la competencia de las Contralorías y en consecuencia su seguimiento sea conexo a la gestión fiscal (Corte Constitucional C-840, 2001).

2. Los procesos de responsabilidad fiscal ordinario y el verbal, son procesos netamente administrativos bajo responsabilidad de la Contraloría General de la República y de las contralorías

departamentales y municipales. “*Por ser asuntos de este tipo, la decisión con la que termina el proceso de control fiscal, no tiene el carácter de cosa juzgada que se predica de los procesos judiciales*”. En consecuencia, tanto en el trámite verbal como el ordinario los sujetos objeto de control están habilitados para acudir a la administración de justicia en lo Contencioso Administrativo y debatir allí la legalidad del proceso y su decisión, esta última adoptada dentro del proceso de responsabilidad fiscal y contenida en acto administrativo (Corte Constitucional C-635, 2000; Corte Constitucional SU620, 1996).

3. Son procesos “*esencialmente patrimoniales y no sancionatorios*”. Lo anterior significa que “la responsabilidad que se declara es en esencia patrimonial, en la medida en que a consecuencia de su determinación, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”; “El carácter patrimonial del daño, separa la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad, como la disciplinaria o la penal y se trata por lo tanto de una responsabilidad independiente y autónoma, frente a esos otros procesos”; “En la responsabilidad disciplinaria el daño es extra patrimonial y en la fiscal no”.

En igual sentido, la responsabilidad fiscal también es independiente de la responsabilidad penal, pudiendo operar “el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal”, aunque la Corte ha señalado que, si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, “*no es procedente al mismo tiempo obtener un reconocimiento de tales perjuicios a través de un proceso fiscal*” (Corte Constitucional C-512, 2013).

4. El proceso de responsabilidad fiscal está regulado en la Ley 610 de 2000 y las leyes que la modifican o complementan, como es el caso de la Ley 1474 de 2011, ahora también en parte el Decreto Ley 403 de 2020.

La Ley 610 de 2000 señala al proceso de responsabilidad fiscal como: “*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*” (Corte Constitucional C-512, 2013).

El objeto de los procesos es entonces “*evaluar la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos*”. Desarrollo del anterior enunciado se encuentra señalado en el artículo 3o de la Ley 610 de 2000, que estipula precisamente lo que se entiende por gestión fiscal, consagrando que es

“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” (Corte Constitucional C-083, 2015a).

A la par la Ley 610 de 2000, estipula que el *daño patrimonial* es la “*lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio o detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o lo intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna*” (Consejo de Estado Rad. 11001-03-06-000-2007-00077-00, 2009).

5. El proceso de responsabilidad fiscal ordinario de la Ley 610 del 2000 y su variación verbal estipulado en la Ley 1474 de 2011 son tramites que han de acatar las garantías sustanciales y procesales inherentes a los procesos administrativos, limitando el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, por cuanto se refiere a actuaciones propias de la función pública y no jurisdiccional, la cual se desarrolla a través de actos de naturaleza administrativa que, en todo caso, hacen responsable fiscal a un ciudadano y le imprimen a sus actuaciones consecuencias con contenido jurídico, así las cosas, la Corte Constitucional señaló en sentencia SU-620 de 1996 que “el artículo 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal”, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales:

“Legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” (Corte Constitucional T-151, 2013).

Corolario de lo anterior se tiene que,

“para que se configure la responsabilidad fiscal, es necesaria la existencia de un nexo causal entre la conducta dolosa o gravemente culposa del agente que ejerce gestión fiscal en los términos señalados en la ley, así como un daño al patrimonio del Estado, aspectos que deben ser probados en el proceso administrativo correspondiente, y al que le son aplicables, además de las exigencias al debido proceso antes mencionadas, aquellas relacionadas con la función administrativa contenidas en los artículos 209 de la Carta - igualdad, celeridad, eficiencia, etc.-, en los términos señalados previamente en esta providencia” (Corte Constitucional C-083, 2015)

Ahora bien, de manera más concreta se establece en la Ley 610 del año 2000 que el proceso de responsabilidad fiscal en cumplimiento de los derechos que rigen la actuación administrativa, especialmente, el debido proceso, defensa y contradicción, podrá ser iniciado a través de la contraloría delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva, por denuncias o quejas presentadas por la ciudadanía, a solicitud de las mismas entidades objeto de control y vigilancia y como consecuencia de la práctica de auditorías realizadas por el órgano de control. La oralidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal surgió con la expedición de la Ley 1474 de 2011 el proceso de responsabilidad fiscal.

La facultad de determinar la responsabilidad fiscal está en cabeza del órgano de control fiscal y su estructura orgánica y de funcionamiento y las etapas del proceso de responsabilidad fiscal se identifican en los artículos 39 al 55 de la Ley 610 de 2000 así como en la Ley 1474 de 2011 en los artículos 97 y 104.

El artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del proceso verbal de responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

a) *“Cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal, el funcionario competente expedirá un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000 y contener además la formulación individualizada de cargos a los presuntos responsables y los motivos por los cuales se vincula al garante. El auto de apertura e imputación indicará el lugar, fecha y hora para iniciar la audiencia de descargos. Al día hábil siguiente a la expedición del auto de apertura se remitirá la citación para notificar personalmente esta providencia. Luego de surtida la notificación se citará a audiencia de descargos a los presuntos responsables fiscales, a sus apoderados, o al defensor de oficio si lo tuviere y al garante”*.

b. *“los trámites del proceso se llevarán a cabo en dos audiencias públicas, la primera de ellas de descargos y la segunda de decisión, en las mismas podrá hacerse uso de medios de comunicación tecnológicos y otros que permitan una interacción remoto virtual entre las partes y el ente de control investigador”*.

c. *“La audiencia de descargos será presidida en su orden, por el funcionario del nivel directivo o ejecutivo competente o en ausencia de este, por el funcionario designado para la sustanciación y práctica de pruebas. La audiencia de decisión será presidida por el funcionario competente para decidir”*.

d. *“Una vez reconocida la personería jurídica del apoderado del presunto responsable fiscal, las audiencias se instalarán y serán válidas, aun sin la presencia del presunto responsable fiscal. También se instalarán y serán válidas las audiencias que se realicen sin la presencia del garante”*. Este literal fue declarado por la Corte Constitucional como condicionalmente exequible en Sentencia C-083 de 2015, al considerar que *“en el entendido de que las cargas de desistimiento y archivo de la petición o la declaratoria de desierto del recurso que debe ser sustentado, no se le aplicarán al presunto responsable fiscal, cuando en la audiencia correspondiente éste no asista y sólo comparezca su apoderado, cuya personería haya sido debidamente reconocida en el proceso”* (Corte Constitucional C-083, 2015b). *“La ausencia injustificada del presunto responsable fiscal, su apoderado o del defensor de oficio o del garante o de quien este haya designado para que lo represente, a alguna de las sesiones de la audiencia, cuando existan solicitudes pendientes de decidir, implicará el desistimiento y archivo de la petición. En caso de inasistencia a la sesión en la que deba sustentarse un recurso, este se declarará desierto”*.

En la audiencia de descargos los vinculados al proceso pueden realizar su intervención con todas las garantías del debido proceso a fin de rendir las versiones libres respecto de los hechos objeto de investigación. En este orden están plenamente facultados para ejercer el derecho de defensa, aceptar los cargos y plantear las fórmulas de resarcimiento al daño, interponer recursos, aportar y solicitar pruebas, controvertir las pruebas aportadas al proceso en auto de apertura e imputación, formular recusaciones, interponer nulidades por parte del ente de control resolver todas estas intervenciones (Ley 1474, 2011).

La audiencia de decisión tendrá por finalidad conceder el término a las partes para alegaciones finales respecto de los hechos imputados y práctica de pruebas. Una vez concluido el funcionario competente del ente de control fiscal llevará a cabo una exposiciones de consideraciones con el fin de determinar la existencia o no del daño al patrimonio del Estado, la cuantificación del mismo, la individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa grave, el establecimiento o no de un nexo causal con la conducta desplegada y el daño generado y la consecuencia del resarcimiento del daño; finalizada la fase considerativa se adopta el fallo que puede significar la existencia o no de responsabilidad fiscal. Esta última etapa podría incluso quedar suspendida hasta por 20 días para adoptar la decisión final, en dicho evento la notificación se realiza por estados. Una vez conocido el fallo, el declarado responsable fiscal o el tercero civilmente responsable podrán interponer recursos de ley, los cuales se sustentan dentro de los diez días siguientes.

Así entonces, de manera amplia se considera que las Leyes 610 del año 2000, 1474 de 2011, del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Legislativo 403 de 2020 en sus articulados son las normativas que hasta el momento rigen el proceso de responsabilidad fiscal, el cual como se verá continuación, pretendió regular de una manera más oportuna el proceso para garantizar verdaderos resultados dentro del control fiscal y que conllevaran un real y verdadero resarcimiento al daño patrimonial del Estado, sin embargo, muchas de las disposiciones en adelante referidas no se encuentran vigentes por decisión de la Corte Constitucional en el control de Constitucionalidad realizado al Decreto Legislativo en el año 2022.

Los aspectos procesales del Decreto Legislativo y de interés para este apartado son normativas en donde se reguló lo relacionado con las medidas cautelares, las cuales se limitaron al valor del daño en el momento de ser decretadas, igualmente se señaló que cuando se trate de sumas de dinero las medidas a adoptar se incrementarían hasta el 50%, en tanto cuando se adopten sobre bienes diferentes al dinero líquido, el porcentaje de la medida sería del 100%.

Se estableció que la figura de suspensión de términos en el proceso fiscal es aplicable en casos de fuerza mayor, caso fortuito, declaración de impedimento o recusación, o hasta la resolución y notificación del conflicto de competencias por el funcionario competente.

Otro aspecto jurídico procesal que abordó el Decreto Ley se relaciona con la acumulación de procesos dejando establecido que, para los asuntos previos ya acumulados en términos procesales, los mismos seguirían la idéntica senda en cuanto a los términos de caducidad y prescripción. Por otra parte, en cuanto a la consulta que se lleva ante el superior del funcionario que adoptó la decisión, el término para remitirlo al superior funcional fue ampliado a 8 días y a 2 meses para resolverlo de fondo.

Para las nulidades procesales se estableció que una vez sea decretada la nulidad de un acto dentro del proceso de responsabilidad fiscal, las pruebas obrantes en el mismo conservarían validez, al igual que las medidas cautelares legalmente decretadas. En cuanto al plazo para llevar a cabo las indagaciones preliminares, el término fue extendido para un tiempo adicional de 6 meses, decisión que debe ser motivada y una vez vencido el término operaría decisión de archivo

de las actuaciones o apertura formal del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o imputación en el trámite verbal.

En cuanto al derecho de defensa del sujeto objeto de control, se indicó que el mismo podría remitir un escrito, un audio o video, con el contenido de la versión libre de las circunstancias que le vinculan, siempre que se garantice el registro de dichas actuaciones, brindando seguridad a las partes y legalidad al trámite impartido; para la notificación de la decisión de imputación, se señaló que sería conforme a lo consagrado en los artículo 65 y SS del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Respecto a la resolución de la segunda instancia el termino fue aumentado a 60 días a partir del recibido del proceso ante el competente, término que en caso de práctica de pruebas tendría 30 días hábiles adicionales. Con relación a la Ley 1474 de 2011 se estableció, en el artículo 110, entonces modificado por el artículo 143 del Decreto Ley 403 de 2020 que, cuando el daño al erario público afecta a varias entidades, el número de instancias se determina en función de la cuantía de la contratación en relación con la entidad que tenga el presupuesto más grande. y cuando se trate de contratación clasificada por cuantía, los procesos serán de dos instancias.

Finalmente, en el Decreto Legislativo se plantearon situaciones jurídicas como:

1. “La exclusión o terminación de la acción fiscal”, valoración a tener en cuenta por relación entre costo y beneficio del proceso y su ejecución y el valor a recuperar. La facultad aquí señalada estaría en competencia exclusiva de la Contraloría General a parte de un “Comité de Exclusión y terminación de la Acción”, lo anterior orientado a generar una descongestión

sustancial al órgano de control sin que ello implique la pérdida de recursos puesto que la entidad afectada debería desarrollar un plan de “mejoramiento” que permita la reparación.

2. Beneficio por colaboración relacionada con que las personas vinculadas de alguna manera con la acusación del hecho generador del daño al erario público, suministren la información necesario y pertinente que conduzca a la relación de pruebas para la demostración de las conductas investigadas, que a su vez facilite vinculación de personas responsables al proceso y la identificación de los destinos en los cuales pueden hallarse los recursos públicos, buscando siempre la eficacia y celeridad del proceso de responsabilidad fiscal, también como facultad exclusiva de la Contraloría General.

CAPÍTULO III
ANÁLISIS DE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL EN
COLOMBIA

1. ANÁLISIS DE LA FIGURA DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y SU RELACIÓN CON LA NO REPARACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

Para abordar el presente análisis es claro que dentro de la Ley 610 del año 2000 el Congreso de la Republica señaló en el artículo 9 la caducidad de la acción fiscal, la cual implica que si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, la acción ya no podrá ejercitarse por parte del órgano de control (Ley 610, 2000). El término de caducidad “empezará a contarse para lo hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto”. La comprensión de la anterior norma permite evidenciar necesariamente la ocurrencia de un hecho, el cual, dentro del contexto de estudio ha de referirse al hecho causante del daño patrimonial del Estado. Ahora bien, los hechos como se establecen corresponden a una clasificación que amerita una sencilla pero valiosa distinción por cuanto son diametralmente diferentes, esto es así dado que ocurren por acción u omisión a cargo del gestor fiscal, sin embargo, pueden constituirse en

acciones u omisiones instantáneas, esto es, de ocurrencia inmediata; de otra parte acciones u omisiones complejas, que significa una concurrencia de diferentes gestores fiscales en la causación del daño, de tal manera que al analizar la conducta de forma independiente no representa la suficiencia para generar el daño patrimonial y, finalmente la acción u omisión de tracto sucesivo, entendiéndose así a las conductas continuadas y su ejecución de extiende en el tiempo (Guzmán S, 2021).

1.1. Incidencia de casos objeto de la caducidad de la acción fiscal

En cuanto al fenómeno de la caducidad de la acción fiscal y dentro del proceso de responsabilidad, en principio no regulado expresamente en la Ley 42 de 1993 y después contemplado en la ley 610 de 2000, es importante resaltar que se configura en una de las maneras anormales y no esperadas de terminación del proceso de responsabilidad fiscal, en donde desafortunadamente el daño al patrimonio público no puede ser reparado, ejemplo de ello es lo informado por la “Auditoría General de la República” cuando en el año 2010 encontró una serie de falencias que evidencian la ineficacia del control fiscal territorial tales como que un alto número de los procesos no finalizaba con decisión administrativa de responsabilidad fiscal, sino que por el contrario, arrojaban que para el año 2009 las prescripciones tenían un total de 712 procesos terminados en cuantías de \$221.592 millones y en el periodo entre los años 2005 a 2009 un total de expedientes prescritos de 3731 en monto de \$2.9 billones de pesos y, en cuanto a la caducidad el número de casos reportaba 157 para el 2009 en pérdida con monto de \$16.112 millones de pesos, siendo para los periodos 2005 a 2009 un total de 624 procesos terminados por caducidad en una pérdida económica de \$ 522.394 millones de pesos (Auditoría General de la República, 2010).

En dicho orden y para las referidas datas, la Auditoría General de la República señaló que el control fiscal y el juzgamiento de los procesos fiscales era sin lugar a dudas ineficiente y paquidérmico en el cumplimiento del fin principal que no es otro que el orientado a determinar la responsabilidad y alcanzar la reparación del patrimonio público (Díaz Barrera, 2013).

Al hablar de la ineficiencia del proceso de responsabilidad fiscal, adiciona el informe que, la existencia del proceso ordinario, resaltado por unos y criticado por otros por la falta de eficacia del mismo, implica la evacuación de un número de etapas procesales previstas en la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, observando que consiste en fases como informe preliminar, mesas de contradicción, indagación preliminar, auto de apertura, auto de imputación, recursos de la entonces vía gubernativa en contra de la decisión de responsabilidad fiscal, las medidas cautelares y la nulidades (Díaz Barrera, 2013).

Sumado a las fases del proceso ordinario de responsabilidad también se dijo que una vez terminado, este podía ser demandado ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, circunstancia que evidentemente conlleva una espera en el tiempo bastante sinuosa y con ausencia total de resultado oportunos para la protección de los dineros del Estado, lo que difiere totalmente de la expectativa legítima de los ciudadanos del control fiscal y la confianza en sus procesos.

En cuanto a la racionalización objetiva y probatoria de los hallazgos de carácter fiscal al área de responsabilidad fiscal se indica que dicha tramitología no permite racionalizar y minimizar los tiempos del proceso ordinario dado que muchas veces las investigaciones son pobres en temas

probatorios y conceptuales y no permiten avanzar con éxito en el proceso para determinar los elementos de responsabilidad fiscal, conforme a lo indicado el artículo 5 y 3 de la Ley 610 de 2000, esto sin dejar de lado con el tiempo mínimo con que cuenta el órgano de control para desarrollar las auditorias “integrales y regulares” (Díaz Barrera, 2013).

De resaltar también en el mencionado informe está que se indicó que,

“la falta de acuerdo y coherencia en el manejo de los conceptos tanto sustanciales como procesales en lo relacionado con el proceso ordinario de responsabilidad fiscal sumó a la no credibilidad en el órgano de control, dado que la gran amplitud y desconceptualización de criterios dentro de la misma Contraloría, conllevó a que los sujetos objeto de control tuvieran argumentos para iniciar y prosperar en las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa e incluso a través del mecanismo excepcional de tutela, pero con la triste realidad de que los actos administrativos sean nulos por decisiones judiciales” (Díaz Barrera, 2013).

Ahora bien, el informe también reseña que con la Ley 1474 de 2011, por la cual se adoptó el Estatuto Anticorrupción, se consagró no únicamente lo referente al proceso verbal, también se contemplaron modificaciones en lo referente a la sustanciación de los procesos que se adelantan por el proceso ordinario de responsabilidad, buscando hacer más ágil el impulso de los procesos variando puntos importantes como las notificaciones que en la mayoría son por estados, adicional la preclusividad de los plazos dentro del trámite, la perentoriedad para el decreto de pruebas dentro de la imputación y reducción de términos para resolver las nulidades.

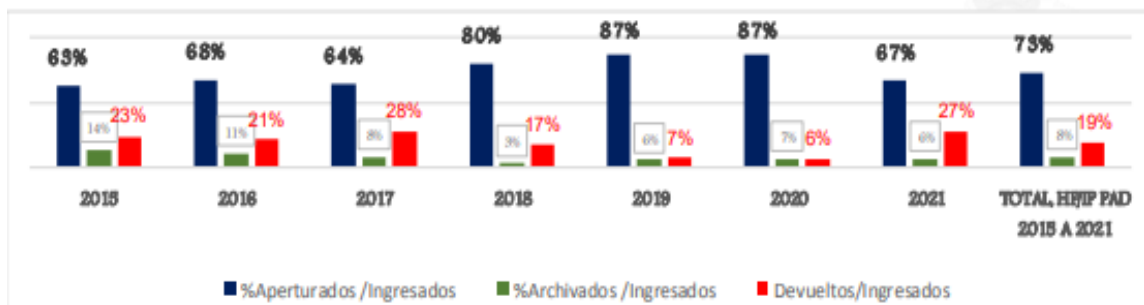
Adicional al anterior informe de la Auditoría General de la República, se tiene que existe, en cuanto a la caducidad dentro del proceso para determinar la responsabilidad fiscal, un estudio publicado en el año 2019 por la Revista Republicana Número 27 (Ordóñez Vásquez et al., 2019) se encontró que, para los periodos comprendidos entre el año 2012 al año 2017 se dio apertura a un total de 21.623 procesos de responsabilidad fiscal por procedimiento ordinario, de los cuales 3.10% fueron objeto de terminación anormal por el acaecimiento de los fenómenos de caducidad o de prescripción en una cuantía del daño patrimonial al Estado de \$189.013.207.820. El porcentaje de los procesos terminados por caducidad tuvo un equivalente a 1,35% respecto del 3.10% encontrado; también fueron analizados dentro del mentado estudio los trámites adelantados mediante el procedimiento verbal que surgió con la Ley 1474 de 2011 en un total de apertura de 3.613 casos de los cuales el 1,5% fueron terminados anormalmente por los fenómenos de caducidad y prescripción en cuantía de \$22.028.110.898, siendo el equivalente al 0.83% respecto del 1.5% los terminados por caducidad (Ordóñez Vásquez et al., 2019).

También se identificó que los órganos de control fiscal tienen como factor determinante del éxito de sus actividades su grupo de talento humano, lo que significa una imperante necesidad de que la Contraloría en toda su organización cuente con una cantidad idónea de funcionarios de planta de personal encargados de impulsar oportunamente, esto es, dentro de los términos de ley, los procesos de responsabilidad fiscal. El señalado estudio determinó que sólo el 13.31% de los servidores de planta en el control fiscal se ocupó de impulsar los procesos fiscales (Ordóñez Vásquez et al., 2019), siendo sumamente inquietante el porcentaje tan pobre del servicio dentro de la función misional más importante y la razón de ser del órgano de control. Se analizó una relación importante entre el aumento y disminución del porcentaje de talento humano dedicado a los

procesos de investigación de responsabilidad fiscal y el aumento o disminución en los porcentajes de apertura de procesos fiscales, arrojando, por ejemplo, que dentro de los periodos comprendidos entre 2013 a 2014 se aumentó la media del 16% de personal de planta y a su vez se incrementó la apertura en un 42.13% de procesos fiscales (Ordóñez Vásquez et al., 2019).

Con la finalidad de establecer el número de eventos en los que ha podido configurarse el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal, en lo que respecta a años más recientes (2020-2022), se analizarán en el presente acápite los informes de auditoría interna de la Contraloría de Bogotá D.C., y de la Auditoría General de la República, así:

Con ocasión del PAD 2015 a 2021, la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C., recibió un total de 2.938 informes de auditoría, relativos a hallazgos fiscales e indagaciones preliminares cuya cuantía ascendió a \$4.819.980.013.259,00, de ellos 2.149 fueron objeto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal por un valor de \$3.268.559.246.872, en 242 se produjo el archivo y 547 continuaban en etapa de estudio por parte de los abogados comisionados. El comportamiento durante estos años, se consolidó por la Oficina de Control Interno del citado ente de control, en la siguiente gráfica:



Fuente: Base de datos Excel «29.9 Control HF e IP» Dirección R.F correo 7 de junio de 2022. Elaboración propia.

En el informe de auditoría en comento se llegó a la conclusión de que en los años 2019 y 2020 se dio apertura a un mayor número de procesos de responsabilidad fiscal, con 327 y 376 autos respectivamente; sin embargo, se determinó por parte de la Oficina de Control Interno, que era necesario fortalecer el seguimiento y control de los hallazgos e indagaciones preliminares, *“por cuanto, existe un alto riesgo de caducidad de la acción”*.

Dentro de las observaciones efectuadas cobra significativa relevancia aquella atinente a que de los 2.938 hallazgos fiscales e indagaciones preliminares analizados por la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, un total de 547 fueron devueltos hasta en cuatro (4) oportunidades a las direcciones sectoriales, generando condiciones de alta vulnerabilidad frente a la ocurrencia del mencionado fenómeno jurídico, obstaculizando la iniciación de los procesos de responsabilidad fiscal y consecuentemente la recuperación del detrimento patrimonial al Estado; lo anterior entre los años 2015 a 2019.

Las posibles causas; indica el informe, obedecen a falencias en el seguimiento y control, análisis, soportes, sustentación, fundamentación de los hallazgos y debilidad probatoria que impiden el proferimiento de decisiones eficientes y eficaces.

Ahora, para la vigencia 2022 la Auditoría General de la República (AGR) en el Informe Preliminar de Auditoría Financiera y de Gestión efectuado a la Contraloría de Bogotá D.C., reportó que el referido ente de control adelantó 21 indagaciones preliminares por valor de \$186.286.900.827 de las cuales fueron seleccionadas un total de 8, para ser auditadas.

La AGR concluyó que una vez revisadas las 8 indagaciones preliminares junto con los soportes remitidos por la citada contraloría, no se identificaron para la vigencia auditada riesgos de ocurrencia de caducidad de la acción fiscal, anotando que; *“considerando que durante la vigencia auditada estuvo vigente el término de caducidad (10 años) del artículo 9 de la Ley 610 modificado por el artículo 127 del Decreto Ley 403 de 2020, y bajo ese entendido se puede afirmar que ninguna indagación preliminar presentó riesgo de caducidad de la acción fiscal, de manera que durante 2022 no se presentó el vencimiento de términos que establece el artículo 9 de la Ley 610 de 2000”*.

De igual manera, en esta misma vigencia (2022) se tramitaron por la Contraloría de Bogotá D.C., un total de 1.714 procesos de responsabilidad fiscal por cuantía inicial de \$5.053.714.997.461, de los cuales la AGR tomó una muestra de 43 procesos, encontrando que en 4 de estos se verificaba la posibilidad de que acaeciera la figura de la caducidad en cuantía de \$88.411.142.242. Finalmente la AGR indicó que una vez revisada en su totalidad la muestra de los procesos seleccionados de conformidad con la tabla de riesgos de la Entidad, encontró que no obstante tal contingencia, al culminar la vigencia no se configuró dicho fenómeno jurídico en ninguno de los eventos.

De lo anterior, se colige que para las vigencias 2019 a 2022, fue mínima o casi nula la posibilidad de ocurrencia de dicho fenómeno procesal, verificándose que si bien en las observaciones formuladas en los informes enunciados, se establecieron falencias tanto en los controles de tiempo y de gestión de los entes de control, como en la idoneidad y pertinencia de los soportes de los hallazgos fiscales e indagaciones preliminares, también fueron evidentes los

beneficios dados por la ampliación del término de caducidad por vía del extinto artículo 127 del Decreto Ley 403 de 2020.

1.2 Análisis legal y jurisprudencial respecto del término de caducidad de la acción fiscal

Previstos los datos anteriores tenemos que ha existido un sentir del gobierno en 2020 de realizar reformas a la leyes que establecen la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal regulada en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, muestra de ello fue la exposición de consideraciones del Decreto Ley 403 de 2020 al referir que,

“los artículos constitucionales antes de la modificación efectuada por el Acto Legislativo 04 de 2019, se encuentran desarrollados, entre otras, en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, en el marco del modelo de vigilancia y control fiscal posterior y selectivo, por lo cual se hace necesario ajustar dichas disposiciones al nuevo modelo de vigilancia y control fiscal al que hacen referencia los considerandos anteriores, que incluyen el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público, el ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, complementario del posterior y selectivo, así como el ejercicio concurrente y prevalente de las competencias de la Contraloría General de la República frente a las atribuidas a las contralorías territoriales”.

Seguidamente en el título XIII del Decreto Ley se regló, en un inicio, lo concerniente con el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal, modificando e incorporando estipulaciones de relevancia y, respecto de la caducidad se pretendió ampliar, aunque de manera

fallida como se verá más adelante, el termino de 5 a 10 años para la ocurrencia de la caducidad de la acción fiscal; el artículo 127 estipulaba:

“la acción fiscal caducará si transcurridos 10 años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura de responsabilidad fiscal. Una vez proferido el auto de apertura se entenderá interrumpido el término de caducidad fiscal. Este término empezará a contarse para os hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto”.

Las novedades al trámite de responsabilidad Fiscal que se plantearon en el Decreto 403 de 2020 fueron el reflejo más elevado y de alguna manera, más precipitado de la necesidad de reforma que imperó en el gobierno de turno, claro está, por la misma exigencia ciudadana respecto de la legitimidad de las instituciones y el reproche a los actos permanentes de corrupción; así fue como se intentó ajustar el proceso Fiscal de manera consolidada, en aras de que el mismo cumpliera con las expectativas de eficacia insatisfechas por la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2001, expidiendo reglas de implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 para el afianzamiento del proceso de control fiscal, modificando e incorporando estipulaciones para el acatamiento de la eficacia y alcance de resultados resarcitorios (Téllez O., 1991)

El anterior propósito del Gobierno, en ejercicio de sus facultades extraordinarias de carácter legislativo, implicó la ampliación de los sujetos de control, de los funcionarios y particulares que se vinculan o contribuyan con la administración de los recursos, ya sea directamente o no, a título de dolo o conducta gravemente culposa.

La ampliación de la caducidad de la acción fiscal de 5 a 10 años se tuvo en cuenta a partir del acaecimiento del hecho dañino sin que se hubiese adoptado decisión de apertura del proceso fiscal y también se estableció que la decisión de apertura interrumpía el término de la caducidad de la acción, en todo caso conservando el término prescriptivo, el cual siguió siendo de 5 años a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal y sin que se contara con decisión administrativa ejecutoriada.

Los anteriores cambios que en términos de caducidad el Gobierno Nacional pretendió modificar y adicionar no tienen hoy día vigencia alguna como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia de Constitucionalidad C-090 del 10 de marzo 2022; las consideraciones de la Corte se centraron en señalar que,

“el título XIII de Decreto Legislativo 403 de 2020, al no regular ninguno de los asuntos expresamente señalados en el parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, al no desarrollar ninguna modificación de las introducidas en el Acto Legislativo 04 de 2019, así como tampoco existir relación alguna de conexidad entre lo regulado por el título XIII y el alcance material de la norma habilitante, no respondía de ninguna manera a los objetivos trazados y por lo tanto el presidente incurrió en una extralimitación del ejercicio de competencia legislativa conferida transitoriamente y vulnerando el artículo 268 de la Carta Política”.

Si bien la Corte Constitucional a través de la sentencia ya citada se pronunció respecto de las modificaciones al término de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal y declaró la inexequibilidad del artículo 127 del Decreto Legislativo 403 de 2020, lo cierto es que, ya en

sentencia C-836/13 había desarrollado un estudio amplio y de fondo referente al término de caducidad estipulado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

La Corte enseñó en la decisión de constitucionalidad del año 2013 que los procesos de responsabilidad fiscal se fundamentan en normativas constitucionales contenidas en los artículos 268 y 272 de donde se determina que el Contralor General de la República y los contralores de las entidades territoriales cuentan con competencia para “establecer la responsabilidad fiscal, imponer sanciones pecuniarias, recaudar su monto y ejecutarlo, si es el caso”, siendo entonces un medio jurídico otorgado al órgano de control fiscal, propendiendo por la salva guarda del patrimonio público; lo aquí referido significa que el proceso de responsabilidad fiscal tiene un origen único en la gestión fiscal y en tal sentido hace vinculante la conducta de los servidores públicos y los particulares facultados para administrar el erario público, sujetos de control que son llamados a responder y reparar el daño patrimonial por sus actos u omisiones, ya sea a título de dolo o culpa. Entonces, el proceso de responsabilidad fiscal tiene una connotación administrativa y no de juzgamiento propio de la función jurisdiccional, lo que significa la existencia de la posibilidad de recurrir a las acciones contenciosas para así discutir la legalidad o no del proceso y decisión de responsabilidad fiscal; es claro en ese sentido que lo que se discute dentro del trámite es esencialmente patrimonial y no de tipo sancionatorio, por la misma característica resarcitoria del control fiscal, que no busca otra cosa que la indemnización del daño al Estado.

La característica reparatoria del erario público es la base diferenciadora entre la responsabilidad fiscal y otro tipo de responsabilidades como la penal y la disciplinaria, aunque se originen en idénticas circunstancias de hecho, sin embargo, no se excluye la posibilidad de “acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal”, aclarando que si se pretende “la

indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, no es procedente obtener de manera concomitante un reconocimiento de perjuicios mediante el proceso fiscal” (Corte Constitucional C-382, 2008). En principio con la Ley 42 de 1993 el proceso de responsabilidad fiscal no reguló en manera alguna normativa respecto de la caducidad de la acción, empero, la Corte Constitucional sí había establecido como término de caducidad los 2 años que regían la acción contenciosa de reparación directa, pues lo que se buscaba era determina la responsabilidad por un hecho, operación u omisión de la administración (Corte Constitucional C-046, 1994). La interpretación anterior abría en todo caso la discusión a la necesidad de reglar la caducidad dentro del proceso fiscal bajo competencia de la Contraloría y que permitiera brindar garantías jurídicas tanto a los sujetos objeto de investigación como al Estado vulnerado en su patrimonio.

En desarrollo de lo anterior se expidió la Ley 610 de 2000 por el legislativo, colegiado que adoptó la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional, entendiendo la necesidad de reglar el término de caducidad para la acción de responsabilidad fiscal cambiando solamente el término de dos a cinco años. En esta medida el Congreso actuó dentro de la facultad de configuración legislativa que le atañe, correspondiendo el direccionamiento de la norma con a una regulación propia de origen legal “exclusiva y excluyente del legislador” acatando lo establecido en el artículo 124 de la Carta Política, que concede a la “ley determinar la responsabilidad fiscal y la manera de hacerla efectiva” armonizando con el artículo 267 superior que le confiere al congreso la regulación de “ los procedimientos, sistemas y principios para el ejercicio del control fiscal”, siendo entonces, una materia enteramente entregada al legislativo, el cual actúa en ejercicio de los criterios de razón suficiente y define todo lo relacionado al control fiscal (Corte Constitucional C-382, 2008).

De las razones aquí relacionadas se entiende con suma claridad que el poder legislativo cuenta con un gran margen regulatorio, aspecto que la misma Corte Constitucional ha dejado en claro al precisar que “la definición del trámite que debe seguirse para establecer la responsabilidad fiscal, incluyendo las medidas relacionadas con la firmeza de las decisiones, le corresponde directamente a la ley, dentro de un marco amplio de libertad de configuración normativa” (Corte Constitucional C-382, 2008).

Argumenta la Corte Constitucional en la sentencia de amplio estudio en este aparte que “la previsión de un término de caducidad cumple el propósito inicial de permitir que las contralorías cuenten con tiempo suficiente para adelantar las actuaciones que les corresponden”, dado que, previo al auto de apertura, que da inicio al proceso de responsabilidad fiscal, ocurre una indagación preliminar que, “si bien puede contribuir a la precisión y determinación de los elementos necesarios a la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, formalmente no hace parte del mismo”, en dicho sentido la indagación puede concluir con un auto de archivo, evento en el que no existirá proceso de responsabilidad fiscal, entendiendo que “su presencia se anuncia solo a partir del auto de apertura”, cuya data es “el extremo que marca la consolidación quinquenal de la caducidad de la acción fiscal” (Corte Constitucional C-840, 2001).

En ese orden de ideas, el término de caducidad de la acción fiscal busca, en cierta medida, garantizar “el actuar diligente de las contralorías”, dado que, pese a que está vinculado el interés general, no pueden permanecer “indefinidamente las indagaciones o postergar sin límite temporal alguno la iniciación del proceso fiscal”, de ser así, “el sistema jurídico se vería abocado a un estado

de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal, entorpecería el desarrollo de las funciones públicas” (Corte Constitucional C-781, 1999).

La caducidad de la acción fiscal está directamente relacionada también con la estabilidad y seguridad jurídica, lo que demanda la certeza de un momento desde el cual ya no le es permitido a la autoridad fiscal entrar a controvertir las actuaciones de los sujetos controlados, lo que implica que la Contraloría debe adoptar una carga jurídica en procura de actuar en protección del patrimonio del Estado, so pena de perder la facultad para dar inicio, con celeridad y oportunidad al proceso de responsabilidad por haber desatendido el límite del término reglado de caducidad. La Corte refiere que “la actitud negligente y el retardo que desborde el término no pueden ser objeto de respaldo jurídico”.

Así las cosas, el plazo de caducidad, se encamina a evitar el estancamiento del órgano de control fiscal, propende por comprometer a la autoridad con el correcto ejercicio de la actuación de manera eficaz, pero esta circunstancia incide también en la situación de los sujetos controlados que en determinadas circunstancias puedan estar expuestos a la vinculación con un proceso de responsabilidad fiscal.

Entonces, la seguridad jurídica vincula a las dos partes y a sus derechos, de una parte, se tiene el interés general del legislador al atribuirle efectos negativos al paso del tiempo, lo que significa un término perentorio habilitado en la ley para el inicio de la acción fiscal y de otra parte, el derecho de los eventuales sujetos pasivos de conocer hasta qué momento pueden estar vinculados o requeridos por su actuar en la gestión fiscal, lo que se traduce en “*no dejar el ejercicio*

de los derechos sometido a la indefinición, con menoscabo de la seguridad procesal, tanto para demandante como demandado” (Corte Constitucional C-227, 2009).

Con respecto a la caducidad de la acción fiscal establecida en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, “la Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad del artículo, argumentando que brinda seguridad jurídica, no viola el debido proceso y protege los derechos de los sujetos pasivos. Además, ha señalado tres fines constitucionales de la figura de la caducidad: (i) seguridad jurídica, (ii) administración oportuna y eficiente de justicia y (iii) ética de colaboración con el sistema judicial. La Corte también ha destacado las consecuencias negativas de no tener un plazo de caducidad, ya que esto crearía incertidumbre e imprecisión, lo que no sería garantista de los derechos fundamentales y obstaculizaría el ejercicio de las funciones públicas” (Corte Constitucional C-985, 2010), “la caducidad es un límite temporal de orden público que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente”. El artículo en cuestión no viola los derechos de los servidores públicos o particulares que ejercen la gestión fiscal, sino que establece un límite al actuar de la administración. Una vez se haya configurado la caducidad, la Contraloría pierde la capacidad de iniciar una acción fiscal (Corte Constitucional C-250, 2011). La Corte ha enfatizado que principios como el de seguridad jurídica “justifican la consagración de plazos más o menos largos para el ejercicio de determinadas acciones” y, en consecuencia, la duración de los plazos debe estar en línea con la evaluación que ha hecho el legislador sobre el asunto en cuestión. En la mayoría de los casos, el juez constitucional no tiene un parámetro para determinar si unos días o meses adicionales habrían garantizado mejor las posibilidades de llegar a los tribunales (Corte Constitucional C-836, 2013).

Lo anterior debe acompañarse de manera amplia con la razonabilidad de los plazos de caducidad y prescripción que en términos fiscales establecen los países latinoamericanos, en donde se tiene que Brasil, Ecuador, El Salvador y México estipulan un plazo de caducidad en la gestión fiscal, mientras que países como Paraguay, Uruguay y México establecen prescripción del derecho de cobro. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela establecen plazos de prescripción no solo para la facultad de cobro de la Administración, sino también para fiscalizar y determinar las obligaciones fiscales. En todo caso, es destacable que la importancia de establecer un plazo claro y específico de caducidad y prescripción está dirigido a otorgar seguridad jurídica a la parte pasiva, siendo un plazo razonable el promedio entre cuatro a cinco años (Gutiérrez, 2022).

2. ANÁLISIS SOBRE LA RELACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN FISCAL Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

La Corte Constitucional en los análisis desarrollados a lo largo de la sentencia C-985 de 2010 sustentó su decisión en principio en el deber de proteger los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la acción fiscal, al considerar que una prescripción razonable no solo garantiza la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales, sino la necesidad de establecer un plazo razonable para el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal, considerando que ésta tiene implicaciones jurídicas significativas y puede afectar los derechos fundamentales de los presuntos responsables (Corte Constitucional C-985, 2010)

La Corte también tuvo en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y evitar situaciones de incertidumbre para los posibles afectados por procesos de responsabilidad fiscal. Es por ello que consideró acertado el límite temporal de cinco años para que la Contraloría inicie estos procesos.

Aunque ha sido objeto de discusión la temporalidad del plazo como insuficiente al dificultar la labor fiscalizadora del órgano de control, la Corte Constitucional ha dejado en claro que la norma es constitucional y proporcional y que la Contraloría debe buscar mecanismos para hacer efectiva su función fiscalizadora dentro de dicho plazo. De lo anterior es claro que la verdadera incidencia en la reparación oportuna del daño patrimonial al Estado esta direccionada a las políticas de gestión eficiente de los recursos y la mejora de procesos administrativos dentro de la estructura y funcionamiento del órgano de control que permita la pronta detección y corrección del daño patrimonial al Estado.

En conclusión, la decisión de la Corte Constitucional de declarar exequible el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, estableciendo un plazo de cinco años para la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal, es acertada desde un punto de vista jurídico y busca conciliar la necesidad de garantizar la seguridad jurídica con la función fiscalizadora del Estado. Además, es importante destacar la necesidad de fortalecer la capacitación y formación de los servidores públicos encargados de la fiscalización y la responsabilidad fiscal, para que puedan desempeñar sus funciones de manera más efectiva y eficiente. Por lo tanto, una posible solución al problema de la no reparación al daño patrimonial del Estado podría ser la implementación de un sistema de control de gestión que incluya la identificación y evaluación periódica de los riesgos asociados a las

actividades y procesos del órgano encargado de la fiscalización, junto con la implementación de medidas preventivas y correctivas que permitan minimizarlos, así como el seguimiento y control de la ejecución de los procesos administrativos y la gestión eficiente de los recursos.

De la misma manera, se itera que en lo que respecta a la acción de responsabilidad fiscal previo al inicio del proceso de responsabilidad fiscal, es imperativo adelantar alguno de los sistemas de vigilancia fiscal; esto es, una auditoría que se enmarca en la planeación y desarrollo de un plan de auditoría anual destinada a revisar o verificar hechos que devienen de vigencias pasadas, pudiendo abarcar 2 o 3 años anteriores a la consolidación del hallazgo fiscal; una indagación preliminar con una duración de seis (6) meses, debiendo considerarse además, tal como se reseñó en los informes de auditoría interna adelantados por la Oficina de Control Interno de la Contraloría de Bogotá D.C., citados en acápites que anteceden, que los hallazgos fiscales pueden ser devueltos en múltiples oportunidades por diversas razones a las dependencias de origen para su complementación o alcance, circunstancias que impactan los tiempos y la eficacia al momento de proferir los autos de apertura de los procesos de responsabilidad fiscal.

En este orden de ideas, siendo en todo caso necesario revisar la normativa vigente en relación con la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional respecto a la verdadera esencia y espíritu de la intención del Legislador dentro del Estado Social de Derecho, los estudios e investigaciones correlacionados, se encuentra la verdadera problemática para el caso en estudio y que en definitiva no se vierte en el fenómeno de caducidad, pues el mismo cumple con las disposiciones procesales garantes de los derechos Constitucionales, pasando entonces a concluir con los resultados encontrados de datas reportadas por el mismo organismo de vigilancia de la

gestión fiscal en Colombia como lo es la Auditoría General de la República y en relación con la insignificante incidencia de la caducidad de la acción fiscal en el daño patrimonial al Estado como se expondrá progresivamente en las conclusiones del proyecto.

2.1. Avances normativos en el fortalecimiento del resarcimiento del daño patrimonial.

Como parte del fortalecimiento institucional a la Contraloría General de la República, iniciado con la expedición del Acto Legislativo No. 04 de 2019 y en desarrollo del control preventivo y concomitante, fue expedido el Decreto Ley 2037 de 2019 dando creación a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI, la Unidad de Información de la DIARI recibe las solicitudes de necesidad de conectividad de fuentes de información y a su vez recibe la información de todas las contralorías delegadas, departamentales, distritales y municipales y con tal información ejecuta modelos de analítica avanzada para definir objetivos y trazar rutas de preparación de datos y apoyo fundamental para la implementación de acciones de vigilancia de control fiscal en tiempo real y junto con la Ley 2020 del 17 de julio de 2020 “*Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones*”, a través del sistema de información de la DIARI se lleva un inventario actualizado de obras civiles inconclusas de la cual se lleva un seguimiento permanente y se generan las alertas tempranas sobre posibles daños patrimoniales a nivel nacional y territorial.

El último informe entregado al Congreso por parte de la Contraloría General de la República muestra resultados en este tópico, registrando dentro del inventario consolidado con corte a junio de 2022, el siguiente panorama:

· *Obras civiles registradas: 1.144, de las cuales 229 corresponden a obras de Entidades del orden nacional y 915 a obras de entidades territoriales.*

· *De las 1.144 corresponden a 828 de obras inconclusas y 316 a obras terminadas sin funcionamiento.*

· *Presupuesto total de las obras civiles registradas asciende a \$6.627.384.767.688.00 pesos.*

A nuestro juicio, estos avances que no solo se quedan en el establecimiento de normas sino que se hace realidad en acciones, instrumentos tecnológicos de punta, cambios de perspectivas redundan claramente en una mayor eficiencia y eficacia del modelo de control fiscal vigente en Colombia; ahora, también es necesario que estas políticas y acciones sean extendidas a los órganos de control territoriales; cuando menos, a las principales del país, ello se traduciría en mejores resultados en la protección del patrimonio público.

Recientemente, en el gobierno del Presidente de la República Iván Duque Márquez, se promulgó la Ley 2195 de 2022 *“Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”*, la cual contiene aspectos importantes en relación con la articulación de los organismos y entidades del Estado, fortaleciendo sus facultades en la lucha contra la corrupción y la obtención del resarcimiento de los daños patrimoniales al Estado causados por este fenómeno; se ocupa especialmente de crear instrumentos de investigación en el marco de la responsabilidad de las personas jurídicas y contempla nuevos escenarios de colaboración entre las instituciones del Estado; en lo referente al fortalecimiento del ejercicio del control fiscal, se encuentra que esta norma de una parte, imprime mayor preeminencia al objetivo central de los órganos de control

fiscal al relieves su papel fundamental en el ejercicio de la vigilancia, declaración de responsabilidad fiscal y resarcimiento del daño patrimonial; de otro lado, se observa que algunos de sus artículos están íntimamente relacionados con facultades inherentes a la Contraloría General de la República y a la necesidad de diseñar mecanismos que aseguren mayor eficiencia en la reparación del daño patrimonial; veamos:

Desde la perspectiva del control fiscal, tenemos que el artículo 9 de La Ley 2195 de 2022 establece la obligación para las personas jurídicas de implementar planes de transparencia y ética empresarial, correspondiendo a los órganos y autoridades de inspección, vigilancia y control, como la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, el deber de efectuar auditorías a tales programas con la articulación de las oficinas de control interno de las entidades, en el marco de la detección de alertas tempranas de posibles hallazgos o situaciones generadoras de daño patrimonial, lo anterior de conformidad con el parágrafo 3 del artículo en mención.

En esa línea de ideas, el artículo 13 de esta Ley autorizó el acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales a determinadas entidades y organismos del Estado en razón de sus funciones, estableciendo entre ellas el deber de articulación y coordinación dadas las atribuciones constitucionales y legales otorgadas para el ejercicio de las labores de inspección, vigilancia, control, investigación fiscal, penal y disciplinaria, dentro de las que se encuentra la Contraloría General de la República, estas autoridades tendrán acceso al mencionado registro donde se consigna entre otra, información relativa a lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizadas.

Los artículos 15 y 16 de la Ley, relacionados con el acceso a las bases de datos, que corresponde para este caso, al Sistema de detección y alertas a cargo de la Procuraduría General de la Nación, ente de control frente al cual no habrá reserva, ni restricción para el acceso a la información dispuesta en bases de datos de otros organismos o entidades que cumplan funciones públicas, bien sean de origen estatal en sus diferentes órdenes o de naturaleza privada, con la excepción de que no se extiende a las bases de información de la Contraloría General de la República; sin embargo, se la faculta para que comparta información relevante, pudiendo realizarse actuaciones conjuntas de control entre la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

De igual manera, se crea la figura del Contralor Estudiantil que tiene como objetivo fundamental el estímulo a la participación y la apropiación de una cultura por lo ético, por la transparencia, la buena gestión pública, el control social y el respeto por el cuidado de lo público desde los primeros años de educación, constituyendo este un importante componente pedagógico en procura de generar conciencia para la salvaguarda del patrimonio del Estado. (Art. 18).

El artículo 36 de esta Ley, resulta de especial importancia para el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales a cargo de la Contraloría General de la República, en tanto, dispone que este órgano en el ejercicio de la función de investigar y fijar la responsabilidad fiscal de quienes defraudan el patrimonio público, no solo cuente con facultades para investigar y perseguir bienes en el territorio nacional, sino que además pueda realizar la búsqueda, embargo y recuperación de activos en el exterior cuando los daños causados correspondan a una ineficiente gestión fiscal, para el efecto las autoridades y organismos que tengan a disposición sistemas de

información patrimonial de cualquier índole de quienes estén siendo investigados por el órgano de control deben suministrar ésta una vez requerida, sin que les sea posible argumentar reserva alguna.

Seguidamente, se verifica que el espectro de la responsabilidad fiscal fue ampliado mediante el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, pues no solo serán responsables fiscales los particulares que ejercen funciones de gestión fiscal, sino además todo aquel que participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente a la producción de daños fiscales con su acción u omisión en el grado de culpa grave o dolo. Este precepto normativo se convierte en una duplicidad de lo estipulado en el Decreto 403 de 2020 en su artículo 124, modificadorio del artículo 4 de la Ley 610 de 2000, cuya finalidad fue ampliar la competencia de los órganos de control, no solo en el marco de las actuaciones de los gestores fiscales, sino además por las acciones y/o omisiones realizadas con ocasión de la gestión fiscal; es decir, en esencia busca abarcar la totalidad de la cadena en torno al gestor fiscal directo y principal, en lo que respecta a la injerencia y contribución en la causación del detrimento patrimonial.

No obstante este esfuerzo, tal como sucedió con el Decreto Ley 403 de 2020 a través de la Sentencia C-090 de 2022, pero en esta ocasión en virtud de la Sentencia C-438 del 30 de noviembre de 2022, se declaró la inexecutable del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022; la Corte Constitucional señaló que si bien la corrupción es un objetivo de alto valor a combatir, no se puede deslegitimar o desconocer el diseño constitucional de la responsabilidad fiscal en Colombia y las competencias otorgadas a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, por cuanto la vigilancia, el desarrollo del proceso y la declaración de responsabilidad se enmarcan

indefectiblemente en la característica del ejercicio de la gestión fiscal, haciendo énfasis en el contenido del numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política; de tal suerte que para la Corte Constitucional el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 desbordó las competencias otorgadas por la Carta Política a los órganos de control

Dentro de los instrumentos que contiene esta Ley en relación con el proceso de responsabilidad fiscal y el respeto de las garantías del debido proceso en la actuación administrativa, el artículo 64, modificatorio del artículo 9 de la Ley 2113 de 2021 “*Por medio de la cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior*”, autorizó en materia fiscal a los consultorios jurídicos para apoyar la representación administrativa y de oficio a través de los estudiantes de derecho en los procesos de responsabilidad fiscal en los que la cuantía del daño no supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).

Otro de los instrumentos de mayor relevancia introducido por esta Ley que se encamina al fortalecimiento del control fiscal y la lucha contra la corrupción, se encuentra consagrado en el artículo 65, el cual hace referencia a la desestimación de la personalidad jurídica para el control fiscal, cuando del acervo probatorio acopiado resulte necesario establecer el beneficiario real o actor principal causante del daño patrimonial, podrá el Director de la actuación decretar como prueba el levantamiento del velo corporativo de la persona jurídica y de esta manera proceder a la vinculación del verdadero responsable del daño patrimonial, sea este un socio, un aportante o cualquier beneficiario real. Lo anterior procede en los siguientes casos:

- Cuando se cuente con indicios serios de que la acción u omisión haya sido producida por causa de uno de los sujetos cobijado con el fuero de la persona jurídica.
- Cuando la persona jurídica se halle en estado de insolvencia o liquidación
- Cuando la lesión al patrimonio público se haya causado por explotación o apropiación de bienes o recursos públicos en beneficio de terceros.
- Esta facultad es exclusiva de la Contraloría General de la República.

La Ley 2591 de 2022, introdujo además modificaciones importantes en lo que respecta a la acción de repetición, que si bien no constituye el objeto de nuestro estudio, reviste significativa relevancia su mención en cuanto a la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción bajo parámetros de razonabilidad y eficiencia buscando un resarcimiento efectivo del daño patrimonial, y de ello es evidencia la ampliación del término de esta figura procesal introducido en el artículo 42, que se fija en cinco (5) años contados a partir del día siguiente a la fecha de pago o a más tardar desde el vencimiento del plazo para el respectivo pago de condenas según lo previsto en el artículo 192 del CPACA. El artículo 11 de la Ley 678 de 2001 determinaba un término de tan solo dos (2) años a partir del día siguiente a la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.

La exposición de motivos de la norma en comento en lo concerniente al término de la caducidad de la acción de repetición, alude a que bajo el anterior régimen se presentaban situaciones fácticas que impedían que la misma fuera promovida en oportunidad, debido a que las entidades condenadas usualmente procedían a pagar las sentencias en un término promedio de

4 a 5 años posteriores a la condena por el daño antijurídico, constituyendo dicho pago un requisito de procedibilidad para iniciar la acción, lo que comportaba que en muchas oportunidades al cumplirse tal requisito la acción ya había caducado, haciéndose nugatorio su ejercicio.

CONCLUSIONES

Partiendo de un análisis histórico, descriptivo y analítico de investigación se encontró que las pérdidas patrimoniales al erario público no se solucionan con reformas regulatorias que aumenten o disminuyan el término de la caducidad de la acción fiscal en concreto, pues todo hace parte de un sistema de administración pública en donde el Estado como estamento institucional es la principal víctima por la corrupción en la administración de los bienes, siendo a su vez el principal promotor de la disfuncionalidad de las entidades públicas y la exclusión de facultades y procesos eficaces de la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales, pues ellas cumplen en la estructura del Estado un papel importante como representante del mismo ante los ciudadanos al vigilar y dar seguimiento al quehacer del patrimonio, aunque no cuente con suficiente talento humano, recursos económicos y jurídicos para cumplir las funciones dentro de los tiempos dispuestos por la Ley para ejercer las acciones de responsabilidad fiscal.

La lesión al patrimonio público que se ve representada, conforme lo indica la Ley 610 de 2000, en el menoscabo, disminución, perjuicio, pérdida, detrimento de los bienes, recursos o intereses del Estado a consecuencia de la indebida gestión fiscal, no tiene como una causa determinante o directa la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal contemplada en el artículo 9 de la ya mencionada regulación, pues la data reportada por la Auditoría General de la República en el año 2019 evidencia el muy escaso porcentaje de 3.10% de trámites terminados anormalmente por caducidad o prescripción, exactamente el 1.35% de ese 3.10% lo fueron por caducidad, lo cual, en términos patrimoniales representó una mínima cuantía de \$189.013.207.820 como supuesto daño en relación con el total de cuantía de los procesos aperturados entre los años

2012 a 2017 y que correspondía a \$39.944.252.871.509, no alcanzando así, en términos de cuantía, ni tan siquiera el 1% del patrimonio público cuyos destinos de gestión fueron objeto del ejercicio de control por parte de la Contraloría.

El informe de la Oficina de Control Interno de la Contraloría de Bogotá D.C., y de la Auditoría General de la República en el que se revisa la gestión de ese órgano de control frente a las vigencias 2020 a 2022, da cuenta de que si bien se evidenciaron algunos riesgos de acaecimiento de caducidad de la acción fiscal, finalmente no se concretó ningún evento para tales anualidades en cuanto a esta figura procesal; entre otras razones, como se anotó en acápites precedentes, por encontrarse vigente el término de los diez (10) años establecido en el Decreto Ley 403 de 2020. sin embargo las conclusiones de los citados informes dejan de manifiesto la necesidad de introducir un mayor control y seguimiento a los tiempos en la asignación de profesionales para el análisis de los hallazgos y también la necesidad de un actuar más eficiente por parte de los grupos auditores a la hora de consolidar los hallazgos fiscales desde el punto de vista probatorio, individualizando debidamente a los presuntos responsables y determinando adecuadamente la cuantía del daño, a fin de evitar en la medida de lo posible, que se presenten devoluciones de los mismos, pues cada una de éstas actuaciones disminuye el tiempo con que cuentan los entes de control fiscal para iniciar los correspondientes procesos de responsabilidad fiscal, incrementando el riesgo de que se configure el fenómeno de la caducidad.

Los anteriores datos numéricos muestran una tendencia hacia un bajo nivel de ineficiencia en lo relativo al fenómeno de caducidad, deduciendo este trabajo que no es ésta la razón principal de la no recuperación de los recursos; sin embargo, si es claro que existe una necesidad latente de

revisar la estructura del sistema de Control Fiscal en Colombia, a partir de reformas que sean enfocadas no a modificar las actuales normas de carácter procesal, sino dirigidas de una parte a blindar las atribuciones constitucionales de los órganos de control fiscal, como lo exponen autores como Zuluaga (2017), haciendo tránsito hacia una estructura jurisdiccional; potenciando la coordinación entre autoridades en relación con información actual, transparente que permitan perseguir y recuperar efectivamente en sede de la jurisdicción coactiva y de esta manera brindar herramientas para lograr el resarcimiento efectivo del patrimonio público (Amaya, 2018).

Este estudio permitió la revisión y análisis de la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 del año 2019 (Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal), en donde algunos intervinientes fueron unísonos en señalar aspectos deficientes del control fiscal y del órgano que lo ejerce, circunstancias que ya habían sido reflejadas en diferentes investigaciones e informes del observatorio de política pública de control fiscal de la Auditoría de la República (AGR) y que se relacionan con la ausencia del talento humano suficiente o planta de personal para tramitar los procesos de responsabilidad fiscal, siendo la función fiscalizadora asignada a muy pocos funcionarios de la Contraloría en relación con el gran número de entidades públicas y particulares a controlar e investigar; evidencia de ello es que entre los años 2012 a 2017 se conoció que sólo el 13.31 % de los funcionarios de planta les fue encomendado el impulso de los procesos de responsabilidad. Se suma a ello otro aspecto importante y que tiene que ver con las garantías que han de evidenciarse dentro de los procesos de responsabilidad fiscal como las nulidades, revocatorias, impedimentos, notificaciones, entre otros, que no pueden dejarse de lado pues hacen parte de las reglas procesales, pero que dentro de un proceso no jurisdiccional como el adelantado por la acción de control fiscal, implica el sometimiento a circunstancias entorpecedoras que en

términos de tiempo pueden conllevar el vencimiento de los plazos de ley para el acaecimiento de la caducidad de la acción, circunstancias bastante apremiantes ante la ausencia de personal de trabajo suficiente, más cuando las decisiones de declaratoria de responsabilidad fiscal pueden ser demandadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El presente trabajo analizó la postura de la Corte Constitucional en lo concerniente a la decisión de exequibilidad del artículo 9 de la Ley 610 de 2000, y con relación al espacio temporal de 5 años regulado para la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal, se deduce de este estudio que existe total acierto jurídico en cuanto a la declaratoria de exequibilidad, aunque no cumpla con las necesidades apremiantes de la Contraloría ante la poca capacidad de personal encargado de promover los procesos, desde el sentido meramente formal y que es el expuesto por la alta Corte cuando afirma que la existencia de un término de caducidad de la acción fiscal pretende asegurar el actuar diligente de la Contraloría, pues a pesar de que esté involucrado el interés general, no puede mantener indefinidamente las indagaciones o postergar sin límite temporal la iniciación del proceso fiscal, porque, de ser así se vería el sistema jurídico en un estado de incertidumbre permanente, que afectaría las funciones públicas.

En términos generales el hecho de aumentar el término de la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal de 5 a 10 años, no garantizan en mayor manera los derechos patrimoniales del Estado, siendo procedente entonces deducir del análisis integral realizado que, el daño patrimonial al Estado y la no reparación del mismo no puede tener en esencia, una relación con los términos “cortos” o “extensos” de caducidad de la acción de responsabilidad fiscal, pues de ello da cuenta la data más reciente reportada por la Auditoría General de la República y, aunque los

tiempos de caducidad fueron reglados al buen juicio que se formó el legislador, lo cierto es que la eficacia del control fiscal dentro de un proceso de responsabilidad, para el caso concreto de Colombia, estaría dada más en relación a un fortalecimiento estructural y orgánico de la Contraloría General de la República que a un aumento de los tiempos para ejercer la acción fiscal, esto si se tiene en cuenta que al adoptar medidas que materialicen la total independencia del órgano de control respecto de las ramas del poder, que sustenten de manera suficiente el gasto de su funcionamiento y equilibren las cargas en las funciones asignadas a los servidores delegados para tramitar los procesos de responsabilidad fiscal, podría en contexto resolver la causa del problema de la no reparación al daño patrimonial del Estado, la cual como ya se indicó está sustancialmente alejada de las medidas tendientes a determinar el mayor o menor número de años para la caducidad de la acción fiscal. En este punto se concreta el hallazgo encontrado del desarrollo de este estudio, el cual logró establecer que no existe relación directa entre la caducidad de la acción de responsabilidad fiscal y la no reparación del daño patrimonial al Estado al punto de obstruir u obstaculizar en datos significativos la recuperación del erario público.

Recientemente, se promulgó la Ley 2195 de 2022 que tiene como objetivo principal contrarrestar el fenómeno multidimensional de la corrupción y en tal sentido la lucha que se adelanta en contra de esta, se concentra en la creación de un sistema articulado que integre tanto a los entes públicos, como a la sociedad civil, por ello, esta norma impulsa la coordinación, interlocución y el trabajo conjunto de todas las entidades que desde los ámbitos penal, fiscal, disciplinario, administrativo y de vigilancia y control guardan estrecha relación en el ejercicio de sus competencias en cuanto a la investigación y sanción de las conductas que comportan este tipo de actos.

Dentro de los instrumentos jurídicos establecidos en la Ley 2195 de 2022, registra particular interés para este trabajo de investigación, aquel relacionado con el acceso compartido a las bases de datos de información de determinadas entidades del Estado y órganos de control, destacándose que a la Contraloría General de la República se le autoriza el acceso a los Sistema de Información sobre Lavado de Activos, se le otorgan facultades tanto para la búsqueda y posterior embargo de bienes que se encuentren en el exterior de presuntos responsables fiscales, como para el levantamiento del velo corporativo de toda clase de personas jurídicas, filiales, subordinadas y matrices a fin de identificar e individualizar a quienes finalmente contribuyeron directa o indirectamente a la causación del daño al erario público, que lamentablemente se amparan en un ordenamiento jurídico que les provee protección buscando evadir responsabilidades por su incursión en actos de corrupción.

Se resaltan así mismo, importantes avances introducidos por la Ley 2195 de 2022 para el fortalecimiento del ejercicio del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; verificándose a nuestro juicio dos aspectos relevantes, el primero atinente a que esta Ley producto de la autorreflexión de los diferentes estamentos del Estado frente al flagelo de la corrupción, establece acciones tendientes a generar la sinergia, conectividad y articulación entre las entidades que tienen como objetivo común la salvaguarda del patrimonio público, respetando sus competencias constitucionales y legales, pero autorizando el ejercicio de acciones conjuntas que resulten más eficaces, de tal suerte que éste constituye un avance notorio respecto a los limitantes fijados en normas anteriores con respecto al acceso y entrega de información en el que innova esta Ley en procura de fortalecer el ejercicio de la funciones de las instituciones administrativas y judiciales en su propósito de combatir la corrupción; y

adicionalmente, en el marco de esa colaboración permanente entre autoridades y organismos del Estado se amplían las facultades de la Contraloría General de la República en la obtención de apoyo institucional nacional e internacional para la búsqueda, embargo y recuperación de activos y bienes en el exterior de presuntos responsables fiscales, refrendando y robusteciendo las atribuciones que le han sido conferidas por la Constitución Política como máximo órgano de control fiscal en Colombia.

Finalmente, los resultados aquí obtenidos son un primer avance para el desarrollo de futuros estudios que convoquen la aplicación de instrumentos de medición relacionados con la asignación de funciones misionales de la Contraloría General de la República, que en dado caso reporten hallazgos concretos en beneficio de proyectos que impulsen cambios normativos y estructurales en el órgano de control, para así potencializar el que hacer del control fiscal, el cual, como se reporta dentro de este trabajo es insuficiente pero no justificado en la regulación de términos de caducidad de la acción fiscal, siendo recomendable para el Estado Colombiano, especialmente para el Legislativo impulsar reformas orgánicas y estructurales capaces de garantizar que la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales cuenten, por una parte con facultades no solo de investigación y determinación de responsabilidad fiscal como órgano de control sino de alcance jurisdiccional y de otra parte, con un empoderamiento de gestión eficaz a través de plantas de personal robustas que asuman con total suficiencia el control y juzgamiento de la responsabilidad fiscal, en relación con la gran estructura administrativa del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaya Olaya, U. Alberto. (1996). Fundamentos constitucionales del control fiscal. In *Umbral*. ISBN 958330428X: Vol. ISBN 958330428X. Umbral.

Amaya Ovalle, A. A. (2018). *Eficiencia, eficacia y efectividad del control fiscal en el resarcimiento del daño (patrimonio público) en Colombia para los años 2012 a 2016 (Tesis de Pregrado) Universidad La Gran Colombia, Bogotá, D.C.*

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Asamblea Nacional Constituyente - 1991 - Colecciones digitales - Biblioteca Virtual del Banco de la República*. Bogotá, D.C.
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28>

Auditoría General de la República. (2010). *Reformar el Control Fiscal Territorial. Necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales*. Bogotá, D.C.

Auditoría General de la República. (2023). *Auditoría Financiera y de Gestión a la Contraloría de Bogotá D.C. vigencia 2022. Informe preliminar*.

Bedoya G., H. de J. (2007). Nomoárquica, Principialística Jurídica o Filosofía y Ciencia de los Principios Generales del Derecho*. *REVISTA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 37(107), 571.

Betancur Jaramillo, C. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*. 5ª edición. Bogotá: Señal Editora.

Cañizares Laso, A. (2001). *La caducidad de los derechos y acciones*. Madrid, Civitas.

Castellar Almonacid, L. A. (2015). *La efectividad del proceso de responsabilidad fiscal en la preservación y fortalecimiento del patrimonio público en Colombia*. (Tesis de Posgrado) Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D.C.

Congreso de la República, Jorge H., M. S., & Eljach P., G. (2019). *Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 39 de 2019 Senado, 355 de 2019 Cámara*.
www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariase
nado.gov.co

Consejo de Estado Rad. 11001-03-06-000-2007-00077-00. (2009). *Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia n° 11001-03-06-000-2007-00077-00 (C.P. Gustavo Aponte Santos)*. Bogotá D. C., 15 de Diciembre de 2009. <https://vlex.com.co/vid/-259804654>

Const. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Contraloría General de la República. (2016). *Contraloría: Historia y Contralores*. Contraloría General de La República. <https://Www.Contraloria.Gov.Co/Es/Web/Guest/Contraloria/La-Entidad/Historia-y-Contralores>.

Contraloría de Bogotá (2021). Oficina de Control Interno. *Auditoría a la Gestión del Proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva vigencia 2021*.

Corredor C., E. A. (Edison A. C. C. (2009). *Control fiscal en Colombia : apuntes desde el derecho comparado y el proceso de responsabilidad*. 277. <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/gpd-control-fiscal-en-colombia-apuntes-desde-el-derecho-comparado-y-el-proceso-de-responsabilidad.html>

Corte Suprema de Justicia. (1977). *Sentencia de 24 de febrero de 1977. Gestión fiscal de la administración (M.P. Eustorgio Sarria)*. Bogotá, D.C. 24 Febrero de 1977. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30008980>

Corte Constitucional T-406. (1992). *Sentencia T-406-92. Expediente T-778 (M.P. Ciro Angarita Barón)*. Bogotá, D.C., Junio 5 de 1992. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>

Corte Constitucional C-529. (1993). *Sentencia C-529-93. Expediente D-281 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)*. Bogotá, D.C., Noviembre 11 de 1993. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-529-93.htm>

Corte Constitucional C-046. (1994). *Sentencia C-046-94. Expediente D-343 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)*. Bogotá, D.C., Febrero 10 de 1994.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-046-94.htm>

Corte Constitucional C-351 (1994). *Sentencia C-351-94, Proceso D- 503 (M. P. Hernando Herrera Vergara)*. Bogotá D.C., 4 de agosto de 1994.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-351-94.htm>

Corte Constitucional C-083. (1995). *Sentencia C-083-95. Expediente D-665 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)*. Bogotá, D.C., 1 de Marzo de 1995.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-083-95.htm>

Corte Constitucional C-374. (1995). *Sentencia C-374-95. Expediente D-761 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)*. Bogotá, D.C., Agosto 24 de 1995.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>

Corte Constitucional SU620. (1996). *Sentencia SU-620-96. Expediente T-84714 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)*. Bogotá, D.C., 13 de Noviembre de 1996.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/SU620-96.htm>

Corte Constitucional C-115. (1998). *Sentencia C-115-98. Expediente D-1822 (M.P. Hernando Herrera Vergara)*. Bogotá, D.C., Marzo 25 de 1998.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-115-98.htm>

Corte Constitucional C-499. (1998). *Sentencia C-499-98. Expediente D-2003 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)*. Bogotá, D.C., 15 de 1998. .
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-499-98.htm>

Corte Constitucional C-115. (1998). *Sentencia C-115-98. Expediente D-1822 (M. P. Hernando Herrera Vergara)*. Bogotá, D.C., marzo 25 de 1998.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-115-98.htm>

Corte Constitucional C-781. (1999). *Sentencia C-781-99. Expediente D-2349 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)*. Bogotá, D.C., 13 de Octubre de 1999.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-781-99.htm>

Corte Constitucional C-635. (2000). *Sentencia C-635-00. Expediente D-2624 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)*. Bogotá, D.C., 31 de Mayo de 2000.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-635-00.htm>

Corte Constitucional C-800. (2000). *Sentencia C-800-00. Expediente D-2731 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)*. Bogotá, D.C., 29 de Junio de 2000.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-800-00.htm>

Corte Constitucional C-832. (2001). *Sentencia C-832-01. Expediente D-3388 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)*. Bogotá, D.C., 8 de Agosto de 2001.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-832-01.htm>

Corte Constitucional C-840. (2001). *Sentencia C-840-01. Expediente D-3389 (M.P. Jaime Araújo Rentería)*. Bogotá D.C., 9 de Agosto de 2001.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-840-01.htm>

Corte Constitucional C-382. (2008). *Sentencia C-382-08. Expediente D-6909 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)*. Bogotá, D.C., 23 de Abril de 2008.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-382-08.htm>

Corte Constitucional C-227. (2009). *Sentencia C-227-09. Expediente D-7402 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)*. Bogotá DC., 30 de Marzo de 2009.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-227-09.htm>

Corte Constitucional C-557. (2009). *Sentencia C-557-09. Expediente D-7587 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)*. Bogotá, D. C., Agosto 20 de 2009.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>

Corte Constitucional C-985. (2010). *Sentencia C-985-10. Expediente D-8134 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chalhub)*. Bogotá D. C., 2 de Diciembre de 2010.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-985-10.htm>

Corte Constitucional C-250. (2011). *Sentencia C-250-11. Expediente D-8231, D-8232, D-8240 acumulados* (M.P. Mauricio González Cuervo). Bogotá, D.C. Abril 6 de 2011.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-250-11.htm>

Corte Constitucional C-512. (2013). *Sentencia C-512-13. Expediente D-9466* (M.P. Mauricio González Cuervo). Bogotá, D.C. 31 de Julio de 2013.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-512-13.htm>

Corte Constitucional C-836. (2013). *Sentencia C-836-13. Expediente D-9607* (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Bogotá D.C., Noviembre 20 de 2013.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-836-13.htm>

Corte Constitucional C-083. (2015). *Sentencia C-083-15. Expediente D-10346* (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Bogotá, D. C., 24 de Febrero de 2015.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-083-15.htm>

Corte Constitucional SU431. (2015). *Sentencia SU431-15. Expediente T-4.124.790* (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Bogotá D.C., 9 de Julio de 2015.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU431-15.htm>

Decreto 403. (2020). *Decreto 403 de 2020 [Presidencia de la República] Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento*

del control fiscal. Bogotá, D.C.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>

Díaz Barrera, C. (2013). *Gestión del Proceso de Responsabilidad Fiscal: preguntas y respuestas.* Auditoría General de la República. www.auditoria.gov.co

Fernández Arbeláez, I.M. (2015). Manual de Derecho Procesal Administrativo y Derecho Contencioso Administrativo. Universidad La Gran Colombia, Seccional Armenia, Editorial Universitaria. Tomado de:
https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V2.pdf

Güecha Medina, C.N. (2014). Derecho Procesal Administrativo. Tercera Edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Gutiérrez Montero, K. D. (2022). El plazo de la prescripción tributaria en Latinoamérica. Diagnóstico FACIL Empresarial Finanzas Auditoria Contabilidad Impuestos Legal, núm. 18, Julio-Diciembre, ISSN: 2007-2147 / 2683-1481

Guzmán S, C. D. (2021). *Prescripción y caducidad en la responsabilidad fiscal: entre el acceso a la justicia y el resarcimiento del daño. (Tesis de Pregrado) Universidad Cooperativa de Colombia, Medellín, Colombia.*

Jiménez Rojas, H. H. (2007). MADE IN THE WORLD IS BETTER: las misiones económicas en Colombia y nuestro decrecimiento ancestral. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*. Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia, XV(1).

Ley 610. (2000). *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Congreso de La República. Diario Oficial No. 44.133 de 18 de Agosto de 2000.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html

Ley 1474. (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*. Congreso de La República. Diario Oficial No. 44.133 del 12 de Julio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Ley 2195. (2022). *Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República, Diario Oficial No. 51.921 del 18 de enero de 2022.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>.

Maldonado Narváez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *REVISTA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 44(120), 129.

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

Montesquieu. (2016). *El espíritu de las leyes*. Create Space Independent Publishing Platform.

Ordóñez Vásquez, T., Jaramillo, A. G., Maite, D., & Aristizábal, B. (2019). Hallazgos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal en Colombia 2012-2017. *Revista Republicana*, 27, 211–233. <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v27.a74>

Orozco-Tello, M. B. (2017). *El sistema de control fiscal colombiano desde la perspectiva del modelo español*. Universidad Católica De Colombia. Bogotá, D.C.

Rojas H., M. C. (2020). *CONTROL FISCAL Y EL DERECHO COMPARADO*.

Seminario (2022). “Retos de la Ley 2195 de 2022 en el marco de la responsabilidad de personas jurídicas por hechos de corrupción. 29 de septiembre de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=PIrnQizSxms>

Tellez O., H. v. (1991). *Evolución jurídica del control fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia 1991 – 2020. (Tesis de Pregrado)*. Universidad Cooperativa de Colombia, Villavicencio, Colombia.

- Vallejo, C. (1994). *Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución*. Bogotá: DNP
- Vallés Vives, F. (2002). Control externo del gasto público y Estado constitucional. *TDX (Tesis Doctorals En Xarxa)*. <http://www.tdx.cat/handle/10803/5068>
- Vásquez, W. (2000). *Control Fiscal y Auditoría de Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Villací Castrillón, Á. A., & Arroyave Rivas, F. F. (2017). *Funcionalidad del control fiscal en Colombia (Tesis Doctoral) Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C.*
- Villarreal, O. L. (2005). *Para una recepción crítica de la caducidad*. *Revista chilena de derecho privado*, (4), 81-105.
- Younes Moreno, Diego., Asociación Mundial de Transparencia., & Academia Colombiana de la Abogacía. (2006). *Derecho del control fiscal : vigilancia para una gestión transparente de lo público*.
https://books.google.com/books/about/Derecho_del_control_fiscal.html?hl=es&id=EFB9Z51swYoC
- Younes Moreno, D. (2015). *Derecho del Control Fiscal y del control Interno*. Grupo Editorial Ibáñez.

Younes M., D. (2021). *Derecho Constitucional Colombiano. Legis.* (17th ed., Vol. 17).

<https://www.legis.com.co/derecho-constitucional-colombiano-edicion-17/p>

Zuluaga Botero, M. T. (2017). *Proceso de responsabilidad fiscal hoy en Colombia: falencias estructurales para el estado social y democrático de derecho. Departamento de Derecho.*