

**LA NECESIDAD DE UN ORGANISMO IMPARCIAL PARA ESTABLECER LA
RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA**

**DALIANA GÓMEZ GARCÍA
LAURA MARIA NARVAEZ SAIZ**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
MANIZALES**

2016

**LA NECESIDAD DE UN ORGANISMO IMPARCIAL PARA ESTABLECER LA
RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA**

DALIANA GÓMEZ GARCÍA

LAURA MARIA NARVAEZ SAIZ

Proyecto de Grado

Trabajo de Grado Para Obtener Título de Abogadas.

Director

JORGE HERNÁN AGUIRRE GONZÁLEZ

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

MANIZALES

2016

CONTENIDO

	página
RESUMEN	1
PALABRAS CLAVE	1
ABSTRACT	2
KEYWORDS	2
INTRODUCCIÓN	3
ANTECEDENTES	8
I CAPÍTULO	10
LA IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN ADECUADA DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA	10
DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA	11
EL CONTROL FISCAL Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA	13
EL DEBIDO PROCESO Y EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	21
II CAPÍTULO	25

EL LÍMITE DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS CONTRALORÍAS EN COLOMBIA FRENTE AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	25
EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL ESTADO DE DERECHO	35
EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN EL ESTADO SOCIAL	39
III CAPÍTULO	41
EL ENTE JUZGADOR EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DEBE SER INDEPENDIENTE AL QUE REALICE LA INVESTIGACIÓN DENTRO EL MISMO	41
BENEFICIOS DE SEPARAR LAS FUNCIONES DE INVESTIGAR Y JUZGAR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	46
CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	57

Resumen del proyecto

Por medio de un análisis riguroso del procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia que se contempla en la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, se reconoce claramente la falta al principio de imparcialidad por ser las Contralorías en Colombia los entes que tienen a cargo la función de investigar al presunto responsable fiscal y de establecer su responsabilidad; adicionalmente se identifica la vulneración al artículo 29 constitucional dentro del proceso en comento, debido a la falta de equilibrio entre la acusación e investigación que se lleva a cabo para establecer la responsabilidad fiscal y la defensa del sujeto procesado.

Palabras clave. Estado social de derecho, Contraloría, responsabilidad fiscal, control fiscal, gestión fiscal, autonomía, derechos fundamentales, debido proceso, inconstitucionalidad, imparcialidad.

Abstract

Through a rigorous analysis of the process of fiscal responsibility in Colombia contemplated in Law 610 of 2000 and 1474 of 2011, is clearly recognized lack the principle of impartiality by being the comptroller in Colombia entities that are in charge the function of investigating the alleged responsible fiscal and establish their responsibility; further infringement is identified article 29 of the Constitution in the process in question, due to the lack of balance between the prosecution and investigation is conducted to establish fiscal responsibility and the defense of processing subject.

Keywords. Social rule of law, Comptroller, fiscal responsibility, fiscal control, fiscal management, autonomy, fundamental rights, due process, constitutional, impartiality.

Introducción

La responsabilidad fiscal en Colombia se refiere a la responsabilidad que recae sobre un servidor público o un particular en el ejercicio de la gestión fiscal, la cual está integrada por los siguientes elementos: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que tiene a su cargo el desarrollo de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas disponiendo del erario o patrimonio público; daño patrimonial al Estado; y un nexo causal entre los dos nexos anteriores. El fundamento constitucional de la responsabilidad fiscal se encuentra en los artículos 6°, 124 y específicamente en el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, se le atribuyó una nueva dimensión a la función pública de control fiscal, orientándola a la nueva filosofía del Estado Social de Derecho, enfocando así su finalidad específicamente en los principios de eficiencia económica, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

Según el artículo 124 de la Constitución Política de Colombia, “La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.”, esta prerrogativa legal se materializó en la Ley 42 de 1993 y posteriormente en la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, las cuales determinan el procedimiento para establecerla y hacerla efectiva.

El control fiscal ha sido definido por la Constitución Política de Colombia en su artículo 267 y siguientes, como una función pública a cargo de la Contraloría General de la República y

las Contralorías Territoriales, quienes tienen como propósito vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado.

Por su parte la Ley 610 de 2000, dice que el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. (Ley 610, 2000, art. 1°).

Para efectos de dicho procedimiento, debe entenderse que la gestión fiscal se refiere a las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que desarrollan los servidores públicos o particulares, que manejan o administran recursos o fondos públicos, en pro de la correcta y adecuada adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, como también a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, lo anterior en armonía con los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (Ley 610, 2000, art. 3°).

El proceso de responsabilidad fiscal puede iniciarse a través de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, en lo que respecta a la Contraloría

General de la República, y en la dependencia a la que le haya sido asignada esta función, en las Contralorías Territoriales, por denuncias o quejas de la ciudadanía en general, a solicitud de las entidades vigiladas, o como consecuencia de los resultados de las auditorías llevadas a cabo por las Contralorías. Dicho procedimiento se rige actualmente por la Ley 610 de 2000 y cuando se trate de casos en que los elementos para proferir auto de apertura e imputación, sean determinados por el análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se aplicará el procedimiento contenido en la Ley 1474 de 2011.

Siendo el procedimiento de responsabilidad fiscal de carácter administrativo, éste debe cumplir con los requisitos constitucionales de todo proceso, específicamente con el derecho fundamental al debido proceso tal y como lo advierte la ley 610 de 2000, en el desarrollo de la acción de responsabilidad fiscal “se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política (...)” (Ley 610, 2000, art. 2°).

La Constitución Política de Colombia otorga a las Contralorías la función de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, sin embargo las mismas son las que inician y llevan a cabo las investigaciones para comprobar el daño patrimonial al Estado e identificar al responsable; funciones que al desempeñarse por un mismo organismo, generan desconfianza en la legitimidad e imparcialidad del proceso.

Así las cosas, durante el desarrollo de este trabajo de grado se analizarán y justificarán las razones por las que las Contralorías, al ejercer las actividades jurisdiccionales e investigativas dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia, violentan el derecho fundamental al debido proceso y el principio de imparcialidad, este último consagrado en el Pacto de San José de Costa Rica y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificados por el Estado colombiano y vinculantes de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia; por lo que se demostrará la necesidad de que sea una jurisdicción imparcial la que se encargue de establecer la responsabilidad fiscal en Colombia, señalando específicamente la importancia de la implementación adecuada del principio de imparcialidad en el proceso de responsabilidad fiscal, el límite de la autonomía constitucional de las Contralorías en Colombia frente al derecho constitucional al debido proceso y al principio de imparcialidad dentro del proceso de responsabilidad fiscal e identificar las razones constitucionales por las cuales el órgano que establezca la responsabilidad en el proceso de responsabilidad fiscal, sea independiente al que realice la investigación dentro el mismo.

Se trata de una investigación netamente jurídica, en la que se utilizó el método descriptivo a partir del estudio de la legislación, jurisprudencia y doctrina, mediante lo cual se pretende argumentar la necesidad dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal de separar el ente juzgador del investigado. El presente trabajo de grado está reflejado en una monografía, la cual como ya se mencionó, tiene un enfoque descriptivo, basado en un método cualitativo.

Se realizó un estudio de caso que proporciona un adecuado proceso de análisis del problema y se sometió a estudio. Es por eso que se encuentra apropiado el método de investigación a través del análisis de caso, mediante el cual se describe y comprende el fenómeno utilizando diferentes fuentes de información como la auditoría general de la república, jurisprudencia y doctrina que respaldan las razones por las cuales se ha visto vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de los sujetos que hacen parte de los diferentes procesos de responsabilidad fiscal que adelantan las contralorías en Colombia, lo que resulta ser la base del análisis sistemático y conceptual sobre la tesis que aborda el problema planteado.

Antecedentes

A partir del año 1900, Colombia atravesó una crisis económica que la impulsó a intervenir en el manejo del erario e implementar medidas de control sobre el mismo. En 1923 con la Ley 42 de ese año, se crea el Departamento de la Contraloría y la misma norma faculta al Contralor para promover investigaciones fiscales, realizarlas a petición del presidente, del congreso, de un departamento o de un municipio.

Debido a los avances y la necesidad de modernizar el sistema de control sobre el patrimonio público, se expide la Ley 20 de 1975, la cual intenta garantizar al Estado un rendimiento adecuado de sus ingresos; y otorgó al Contralor las facultades de control fiscal no solo sobre las entidades públicas, sino sobre los particulares que manejan el pecunio de la Nación.

Desde el año 1991 se da inicio al control fiscal posterior y selectivo de gestión y resultados consagrado en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, la cual otorga autonomía e independencia a las contralorías y las faculta para establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal, siendo paralelamente el organismo que lo investiga y comprueba; el procedimiento de responsabilidad fiscal se reduce a una sola etapa con la expedición de la Ley 610 de 2000 y mas adelante se implementan las medidas para mejorar la eficiencia y eficacia del control fiscal en Colombia con la Ley 1474 de 2011.

La Corte Constitucional en sentencia C - 160 del año 1998, ratificó la autonomía y potestad de las contralorías en Colombia y explicó que el poder jurisdiccional de la administración tiene características particulares que aun cuando impiden su asimilación con el derecho penal, no significa que los derechos y garantías fundamentales de los administrados puedan ser desconocidos, ya que se encuentran garantizados por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia. Para la Corte Constitucional, el debido proceso dentro de las actuaciones administrativas ocurre bajo estándares más flexibles, para de este modo asegurar los principios básicos de la administración.

El Estado ha otorgado a las contralorías de Colombia, autonomía e independencia frente a sus actuaciones de control fiscal, las cuales no pueden salir de lo enmarcado por la Constitución Política y la ley; el proceso de responsabilidad fiscal vincula a dos o más partes en el proceso, la Contraloría General de la República como ente investigador y a su vez quien tiene la función de decidir sobre el proceso, y la persona natural o jurídica que le genere un detrimento patrimonial al Estado en el desarrollo de la gestión fiscal.

En el proceso de responsabilidad fiscal no existe un tercero que decida de manera objetiva la controversia de este tipo, estructura que desconoce los presupuestos y principios legales como lo es la imparcialidad, principio que es aplicable no sólo en los procesos judiciales, sino también en los procedimientos administrativos, donde es considerado un deber el que exista un tercero que se encuentre despojado de cualquier atadura y que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico.

I CAPÍTULO

La importancia de la implementación adecuada del principio de imparcialidad en el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia.

Dado que el objetivo central de este capítulo estará puesto en el derecho al debido proceso y el principio de imparcialidad dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal, será necesario plantear algunos parámetros que sirvan de ejes conceptuales, sobre los que se apoye la lectura interpretativa de la crítica que se realizará.

En principio se definirá el concepto del derecho al debido proceso, el cual se encuentra desarrollado en la jurisprudencia, doctrina y leyes colombianas, del mismo modo que se define en la Constitución Política de Colombia; seguidamente se realizará un análisis del procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia, explicando en qué consiste la responsabilidad fiscal; para así, en un tercer punto unir ambos temas y elaborar una tesis que defienda la postura de una violación al debido proceso en el procedimiento de responsabilidad fiscal, por lo tanto, se trata de un acto teórico, de un proceso productivo que dejará una duda razonable frente al tema en cuestión.

Debido proceso en Colombia.

En Colombia el debido proceso se entiende como una manifestación del Estado que busca proteger a las personas naturales y jurídicas frente a las actuaciones de las autoridades públicas del país, el artículo 29 del ordenamiento constitucional lo consagra expresamente “para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”.

Entonces las situaciones jurídicas que se presenten en Colombia de cualquier tipo sean administrativas o judiciales, requieren de una regulación normativa previa que limite los poderes del Estado, de manera que ninguna actuación de las autoridades esté sujeta a su propio arbitrio, sino que se adopten los procedimientos señalados en la ley y demás reglamentos.

La Corte Constitucional de Colombia señala que: “El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales” (Corte Constitucional, sentencia T-1263, 2001). Por esto cualquier actuación que adelante la administración debe garantizar al ciudadano tal derecho, sino estaría actuando en contra de la Constitución.

La jurisprudencia colombiana ha reiterado en varias ocasiones que el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas goza de garantías, que necesariamente deben cobijar

todo acto y procedimiento administrativo, como lo son la igualdad, un juez o tercero que dirima el conflicto, derecho a la defensa, derecho a la razonabilidad, derecho a la autonomía e independencia de los jueces y en especial a la imparcialidad de estos, por ende cualquier servidor público o persona que sea gestor fiscal cuenta con una protección constitucional, cabe resaltar que este derecho fundamental se encuentra plasmado desde tiempo atrás en diferentes normas, las cuales habían sido ratificadas por Colombia de conformidad con la Constitución de 1991, en su artículo 93 que integran el bloque de constitucionalidad, y fueron incorporadas como legislación válida y aplicable a nuestro territorio, estas normas son la Ley 74 de 1968 que aprobó el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos y la Ley 16 de 1972 la cual aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.

Se observa entonces que en el ordenamiento jurídico colombiano, existen normas desde hace mas de cuarenta años que tratan sobre el debido proceso en las actuaciones administrativas, que con el desarrollo legal y constitucional es mas claro en la actualidad su obligatoria aplicación por parte de los entes estatales, partiendo de esta afirmación se puede llegar a la misma conclusión que en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha dicho: “la verdad no se debe obtener a cualquier costo, sino garantizando los derechos de nuestros administrados”, esto asegura que las actuaciones que envuelven a los gestores fiscales estén ajustadas a derecho, respetando así de una manera efectiva las garantías constitucionales.

El control fiscal y la responsabilidad fiscal en Colombia.

En Colombia el control fiscal después de la Constitución de 1991, tomó una connotación más amplia y menos restringida, pues antes se ejercía un control fiscal numérico y legal mientras en la actualidad es financiero, de gestión y resultados, así lo define Uriel Alberto Amaya, al expresar: “(...) la gestión fiscal, entendida esta como un conjunto de actividades, operaciones y procesos que desarrolla la administración en todos sus niveles, o los particulares cuando administran fondos y bienes públicos, con el fin de cumplir tanto sus objetivos y metas especiales, como los fines generales del Estado (...)”. Amaya, U. A. (1996). Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal. Bogotá, Colombia: Ediciones Umbral.

Por otro lado, Camilo Velásquez Turbay, indica en su obra de derecho constitucional que: “(...) En efecto la Constitución Política de 1991, dio una nueva dimensión al concepto de control fiscal en nuestro país, y abrió un nuevo espacio para su ejercicio, cambiando la noción de control numérico por la de control de gestión y resultados, eliminando la modalidad de control previo por un moderno sistema de control posterior y selectivo”. Velásquez, C. (1998). Derecho Constitucional. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Una comprensión y definición más concreta sobre esta materia la manifiesta la Corte Constitucional al dar una explicación sobre el control fiscal que se aplica en Colombia, de la siguiente manera:

La jurisprudencia constitucional se ha referido a la función de control fiscal, definiéndola como el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado. A partir de tal definición, ha señalado que el ejercicio de esa atribución implica un control sobre la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, con el propósito de determinar si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración. El control fiscal se ejerce, por mandato expreso de la Constitución, en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que defina el legislador, y debe incluir el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Los artículos 267 y 272 de la Constitución Política le asignan a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales -departamentales, municipales y distritales-, el ejercicio del control fiscal en Colombia (...) (Corte Constitucional, sentencia C-382, 2008).

Finalmente el control fiscal en Colombia después de la Constitución de 1991 se define como “una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”, actividad ejercida por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, y está regulada por la Ley 42 de 1993.

El control fiscal es intervencionista y minucioso, lo cual muestra un Estado neo regulador, y el cambio del control previo al control posterior y selectivo evidencia una nueva perspectiva del Gobierno, cuyo objeto es acabar con la burocracia y reconocer los méritos de los resultados obtenidos.

Con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado social de derecho en general, y específicamente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales. (Corte Constitucional, sentencia C-167, 1995)

En este sentido, la Constitución de 1991 creó un nuevo espacio de actuación al ejercicio del control fiscal, otorgándole mayor eficacia e independencia en su gestión. Al respecto, Camilo Velásquez Turbay dijo:

En efecto la Constitución Política de 1991 dio una nueva dimensión al concepto de control fiscal en nuestro país y abrió un nuevo espacio para su ejercicio, cambiando la noción de control numérico por la de control de gestión y resultados, eliminando la modalidad de control previo por un moderno sistema de control posterior y selectivo.

Velásquez. C. (1998). Derecho Constitucional. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Desde 1991 las autoridades fiscales no están enfocadas únicamente en la verificación contable de las operaciones sino que tienen la posibilidad de evaluar cómo se utilizan los recursos públicos en una entidad, por ende la Contraloría General de la República se encuentra en la capacidad de verificar la aplicación de los principios de economía, eficacia y eficiencia. El modelo de control fiscal que tiene Colombia le exige a las entidades tanto públicas como privadas una mayor calidad en la utilización de los recursos estatales.

En la actualidad el ente fiscalizador busca ser mas eficiente y así realizar un mejor control a los recursos del Estado, es por esto que una de las formas de ejercer el control fiscal, es por medio del procedimiento de responsabilidad fiscal, el cual busca resarcir el daño que sufre el patrimonio del Estado por una mala administración de los recursos entregados a los gestores fiscales, dicho procedimiento se encuentra regulado en la Ley 610 de 2000 y tiene el siguiente ciclo:

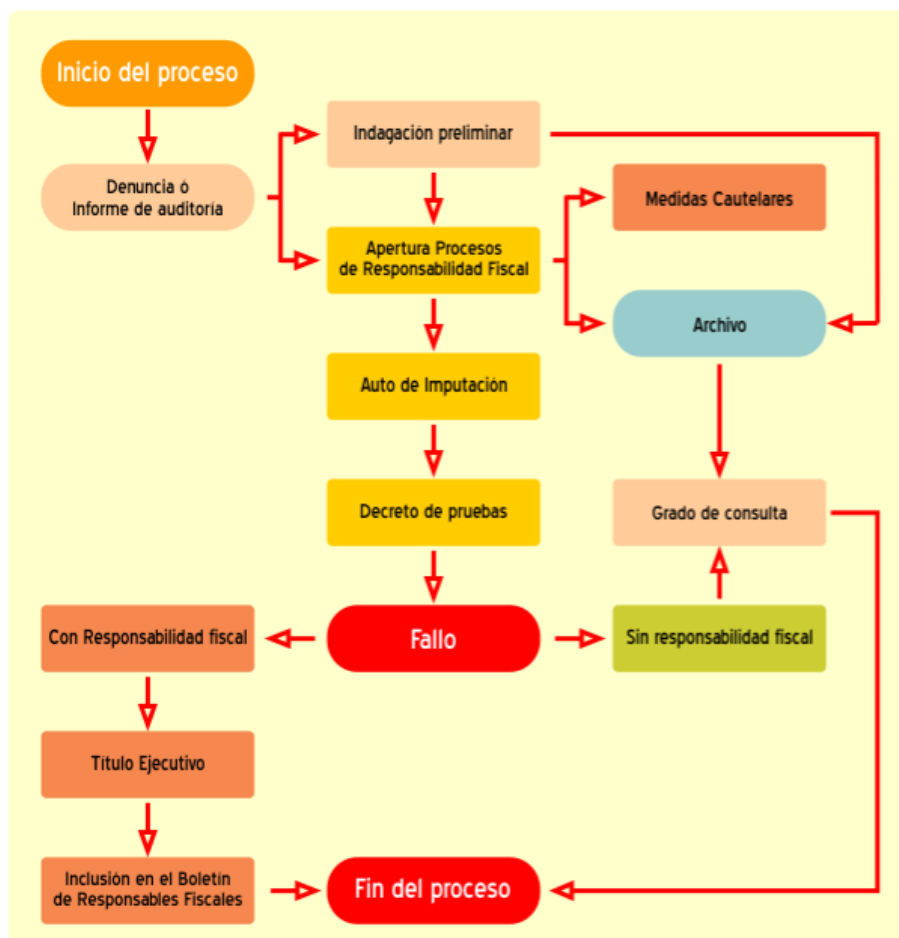


Figura 1. Contraloría General de la República. Recuperada de <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/proceso-de-responsabilidad-fiscal>

Respecto del Proceso de Responsabilidad Fiscal ordinario en Colombia el capítulo IV de la Ley 610 de 2000, explica cómo es el trámite, señalando que el mismo inicia por el resultado de una auditoría o por denuncia, en caso de no existir el material probatorio suficiente que constate el informe de auditoría o la denuncia, se dará paso a una indagación preliminar, la cual consiste en que cuando hay dudas sobre la ocurrencia de un hecho, pero el erario fue afectado por ese presunto suceso, la contraloría puede ordenar el inicio de la indagación preliminar frente

al gestor fiscal y ésta se extenderá por máximo seis (6) meses, en ese término existen dos posibilidades, que se archive lo actuado o se dé inicio a un proceso de responsabilidad fiscal, siempre y cuando los resultados hallados creen una duda razonable en la administración para continuar la investigación; el artículo 39 de la Ley 610 de 2000 en su último inciso indica que la finalidad de la indagación preliminar es “(...) verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”

Si el resultado de la investigación preliminar es irregular y se encuentra establecida la existencia de un daño patrimonial, se da la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, y como lo indica el artículo 40 de la Ley 610 de 2000: “El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal. En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificarles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. (...)”, pero antes de realizar la notificación a los presuntos responsables fiscales, la ley indica cuales son los requisitos que debe contener el auto de apertura, estos son:

1. Competencia del funcionario de conocimiento.
2. Fundamentos de hecho.

3. Fundamentos de derecho.
4. Identificación de la entidad estatal afectada y de los presuntos responsables fiscales.
5. Determinación del daño patrimonial al Estado y estimación de su cuantía.
6. Decreto de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes.
7. Decreto de las medidas cautelares a que hubiere lugar, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables.
8. Solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que ésta informe sobre el salario devengado para la época de los hechos, los datos sobre su identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarse del inicio de las diligencias fiscales.
9. Orden de notificar a los presuntos responsables esta decisión. (Ley 610, 2000, art. 41).

Si el indiciado o presunto responsable se entera que se está adelantando un proceso de responsabilidad fiscal antes de que se le formule la imputación, éste por sí solo o por medio de apoderado podrá solicitar al funcionario responsable de la investigación que le reciba exposición libre y espontánea; para adelantar este procedimiento se tienen tres meses, los cuales son prorrogables por dos meses más, cuando existan razones que motivan la prórroga.

Al culminar este periodo existen dos posibilidades, que se archive por concluir que el hecho objeto de investigación no existió o no hay un detrimento patrimonial como se indicaba al inicio de la investigación; y la segunda posibilidad es que siga adelante el proceso, el cual tiene el siguiente desarrollo:

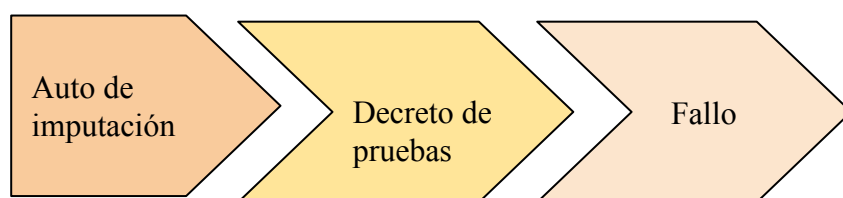


Figura 2.

En el momento que se encuentra responsable fiscalmente a la persona objeto de la investigación, se da paso al

Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor

fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes. (Ley 610, 2000, art. 53).

Al culminar el proceso de responsabilidad fiscal y que se encuentre en firme el acto administrativo que declara la responsabilidad, por medio de la ejecución coactiva de la contraloría regional, departamental o municipal, se hará efectiva la indemnización o el resarcimiento del patrimonio público, y se enviará un listado de las personas jurídicas o naturales que se hayan encontrado responsables fiscalmente ante la Contraloría General de la República, llamado boletín de responsables fiscales, pero el fiscalizado podrá, después de que esté en firme el acto administrativo, controvertirlo ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

El debido proceso y el principio de imparcialidad en el procedimiento de responsabilidad fiscal.

Según la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-034 del 2014:

Si bien una de las características mas destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa,

también ha señalado la Corte que su extensión y aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones: La primera es que, el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad. Por ello, también ha puntualizado la Corte, la segunda debe ceñirse a la vez a los artículos 29 y 209, Superiores. Además, los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. Por ello, aunque el debido proceso se aplica en toda actuación administrativa o judicial, en el primer escenario ocurre bajo estándares mas flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración. Así las cosas, si de una parte la disposición acusada restringe los derechos de defensa y contradicción en materia probatoria, en una etapa específica de la actuación administrativa; desde la otra orilla del conflicto, el principio democrático, la potestad de configuración legislativa y los principios de la función pública, sugieren la validez de la regulación demandada. Este tipo de conflictos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional deben resolverse mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida. (Corte Constitucional, sentencia C-034, 2014).

El derecho al debido proceso en el área administrativa se traduce en la facultad que tiene el investigado o administrado para conocer sobre la actuación o proceso administrativo que se

adelante en su contra, en este aspecto, es la Contraloría General de la República quien se encarga de iniciar las investigaciones fiscales, agotar la etapa de indagación y darle apertura a los procesos de responsabilidad fiscal, pero también es quien se encarga de resolver estos procesos, lo que conlleva a una posible vulneración al principio de imparcialidad.

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, **imparcialidad** y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. (Negrilla fuera de texto). (Constitución Política de Colombia, 1991, art.209).

Siendo así, se debe tener presente que el principio de imparcialidad en su calidad objetiva dentro del proceso de responsabilidad fiscal está siendo vulnerado, ya que

La imparcialidad objetiva exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto. Hace referencia **a que un eventual contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier**

duda razonable sobre su imparcialidad. (Negrilla fuera de texto). (Corte Constitucional, sentencia C-762, 2009).

De este modo, cuando la Contraloría General de la República por medio de sus empleados encargados del control fiscal encuentran situaciones o hechos constitutivos de daño patrimonial al Estado deben tener no sólo la formación, experiencia e independencia para emitir pronunciamientos, los cuales a su vez deben estar debida y suficientemente sustentados en pruebas legalmente obtenidas y allegadas al expediente, proceso en el cual se pueden presentar deficiencias atribuibles al sistema de elección del Contralor, a la financiación del funcionamiento de las contralorías y a que apenas se está implementando el sistema de carrera administrativa para la selección de los funcionarios; y a eso se le debe adicionar que la capacidad operativa de la Contraloría General de la República en cuanto a la recolección de toda la etapa probatoria es deficiente, por ende en la toma de decisiones de responsabilidad fiscal podría evidenciar la vulneración de un debido proceso y del principio de imparcialidad que nos indica el artículo 29 y 209 de la Constitución Política de Colombia.

II CAPÍTULO

El límite de la autonomía constitucional de las contralorías en Colombia frente al derecho al debido proceso y al principio de imparcialidad dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal.

Al hablar de responsabilidad fiscal debe entenderse en qué ámbito Constitucional se desarrolla, siendo una mezcla de Constitución social y Constitución económica, la cual busca llegar a un equilibrio para así respetar los derechos y principios de ambas, al respecto se puede anotar que en el libro Constitución Económica de la Escuela judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, se explica de manera concisa cuales son los límites del Estado frente a la economía en un país, en lo que compete a este escrito, sus obligaciones frente a los gestores fiscales.

La Corte Constitucional (1993) citada por Carlos Ariel Sánchez Torres (2007, pág. 33), menciona que

“(…) “la Constitución económica colombiana no es indiferente a las políticas económicas: nuestra carta fundamental “consagra un Estado interventor a través de un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas destinadas a la realización de un orden económico y social justo, dentro del marco del Estado social de derecho.” Esto significa que la Constitución de 1991 no es “un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico, pues las instancias de decisión política deben de una parte respetar

los límites impuestos por el conjunto de derechos, y de otra, operar conforme a los valores y principios rectores que la Carta consagra, así como procurar la plena realización de los derechos fundamentales”

Ahora bien, en relación con el margen de acción del gobierno y del legislativo en asuntos económicos, el mismo fallo la Corte Constitucional consideró que “el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo distintas políticas económicas siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a “hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales. (...)”

De conformidad con lo anterior, queda claro que la Constitución Política de Colombia no permite que se aplique un modelo económico cualquiera, pues el Congreso y demás instancias políticas se encuentran en la obligación de respetar los límites impuestos por la Carta, y seguir los lineamientos, principios y fines esenciales del Estado Social de Derecho, procurando el pleno desarrollo de los derechos fundamentales

El procedimiento de responsabilidad fiscal en Colombia se encuentra en cabeza de la Contraloría General de la República, este organismo de control fiscal tiene a cargo la función de dar inicio al proceso, realizar la indagación, dictar las medidas cautelares, decretar las pruebas y fallar, lo cual no sólo atenta contra el principio de imparcialidad, ya que en cabeza del ente investigador como lo son las contralorías, radica también la facultad de decisión, sino también contra la Carta Política, específicamente en sus artículos 2, 29, 90 y el 209; y los tratados

internacionales como lo es el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14 numeral 1° y el Pacto de San José en su artículo 8.

En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia, en su artículo 14, numeral 1° indica que:

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por **un tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. (Negrilla fuera de texto) (Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1966, art.14).

Y el pacto de San José en su artículo 8, de nuevo refiere que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la acusación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, **fiscal** o de cualquier otro carácter (...) (Negrilla fuera de texto) (Pacto de San José, 1969, art.8).

Desde la Constitución Colombiana de 1991, se implementó el nuevo sistema a cargo de las contralorías de orden nacional, departamental y municipal, consistente en vigilar el uso del patrimonio del Estado, vigilancia que resulta deficiente y no garante en diferentes aspectos, principalmente en no contar con un tribunal independiente e imparcial para tomar decisiones sobre los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia, siendo esto contrario con el artículo 29 de la Carta Política el cual en su primer inciso es claro en señalar que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...)”; y con la normatividad internacional, que por bloque de constitucionalidad hace parte de la legislación Colombiana, como lo es el artículo 26 de la Declaración Americana de Derecho y Deberes del Hombre, el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 9 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, estos últimos indican cuales son las garantías para seguir paso a paso un proceso judicial y administrativo.

Si bien una de las características mas destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa,

también ha señalado la Corte que su extensión y aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones: **La primera es que, el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad.** Por ello, también ha puntualizado la Corte, la segunda debe ceñirse a la vez a los artículos 29 y 209, Superiores. Además, los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. Por ello, aunque el debido proceso se aplica en toda actuación administrativa o judicial, **en el primer escenario ocurre bajo estándares mas flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración.** Así las cosas, si de una parte la disposición acusada restringe los derechos de defensa y contradicción en materia probatoria, en una etapa específica de la actuación administrativa; desde la otra orilla del conflicto, el principio democrático, la potestad de configuración legislativa y los principios de la función pública, sugieren la validez de la regulación demandada. Este tipo de conflictos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional deben resolverse mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida. (Negrilla fuera de texto) (Corte Constitucional, sentencia C-034, 2014).

La Corte Constitucional Colombiana, hace una salvedad en esta sentencia que llama la atención, la cual indica que en las actuaciones administrativas, el debido proceso debe ser “más flexible para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración.” al parecer faltando gravemente al derecho fundamental del debido proceso y el principio de imparcialidad, ya que este funciona y siempre debe funcionar en tres estadios diferentes, para todas las actuaciones judiciales o administrativas, evitando la arbitrariedad del Estado al ejercer sus potestades:

1. Formación de la decisión (basado en los códigos de procedimiento civil, penal, contencioso administrativo, de policía etc.).
2. Adopción de la decisión (conforme a la Constitución Política).
3. Publicidad e impugnación de la decisión (C.P.A.C.A.).

Teniendo en cuenta lo que significa la función pública de control fiscal, según la Carta Política de 1991, surge la necesidad de entender que es deber constitucional de la Contraloría General de la República contribuir en la erradicación de la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades, para de este modo impulsar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, por lo que uno de sus principales objetivos en el ejercicio del control fiscal, es el resarcimiento del patrimonio público. Sin embargo este organismo gubernamental no puede desconocer el derecho al debido proceso contemplado en la

Constitución Política de Colombia, la cual se supone, garantiza que los procedimientos que se adelanten en contra de particulares y/o entidades del Estado, cuenten con respeto y aplicación de los derechos fundamentales consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia y contenidos en su Carta Magna.

Resulta de gran importancia asimilar el papel que tiene la Contraloría General de la República frente al procedimiento de responsabilidad fiscal, pues esta entidad realiza una función de fiscalización que consiste en vigilar y controlar todo lo relacionado con la salvaguarda del patrimonio y recursos del Estado, promoviendo la transparencia en el manejo de los recursos públicos y en el ejercicio de la jurisdicción fiscal enfoca sus acciones para determinar el responsable del detrimento patrimonial e intentar la recuperación del erario que ha sido mal administrado o dilapidado por los funcionarios o particulares en uso de la actividad fiscal. Además, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, en representación de la comunidad, vigila el ejercicio de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

Por otro lado, dicho ente fiscalizador debe promover el buen manejo del pecunio del Estado, llevando a cabo un procedimiento jurídico en el que debe primar el derecho al debido proceso, con los principios que lo integran. Así las cosas, cabe resaltar que existe numerosa jurisprudencia que reitera sobre la importancia del artículo 29 constitucional dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal, pues la Corte Constitucional insiste en la primacía que tiene el derecho al debido proceso especialmente en los procesos administrativos, ya que dado al

poder coactivo que tiene la administración, es difícil establecer sus limitantes, si se supone un Estado Social de Derecho en buenas condiciones económicas, la calidad de vida de sus ciudadanos sería estable; pero, ¿hasta qué punto la Nación puede abusar del poder que tiene para lograr su propio bienestar, si se vulneran los derechos fundamentales de una persona al no ser juzgada con las garantías propias consagradas en la Carta Política?

El procedimiento de responsabilidad fiscal debe contener las garantías sustanciales y procesales de conformidad con el debido proceso, en concordancia con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas.

El principio de la imparcialidad es uno de los integrantes del debido proceso, el cual, según la misma Corte Constitucional, “(...) tiene como finalidad evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de la propia causa”(...)” (Corte Constitucional, sentencia C-557, 2001).

El debido proceso se rige por la imparcialidad, la cooperación, la libertad, la igualdad y la dignidad humana, por lo que resulta inconstitucional cualquier limitante que se haga a este derecho fundamental y a uno de sus principios fundantes mas importante como lo es la imparcialidad; además la Corte Constitucional ha señalado que:

(...) los principios de la presunción de inocencia, el de in dubio pro reo, los derechos de contradicción y de controversia de las pruebas, el principio de imparcialidad, el principio nulla poena sine lege, la prohibición contenida en la fórmula non bis in ídem y el principio de la cosa juzgada, entre otros, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla. (Corte Constitucional, sentencia C-593, 2014).

En el procedimiento judicial se identifica la aplicación del debido proceso, el cual se puede representar así:

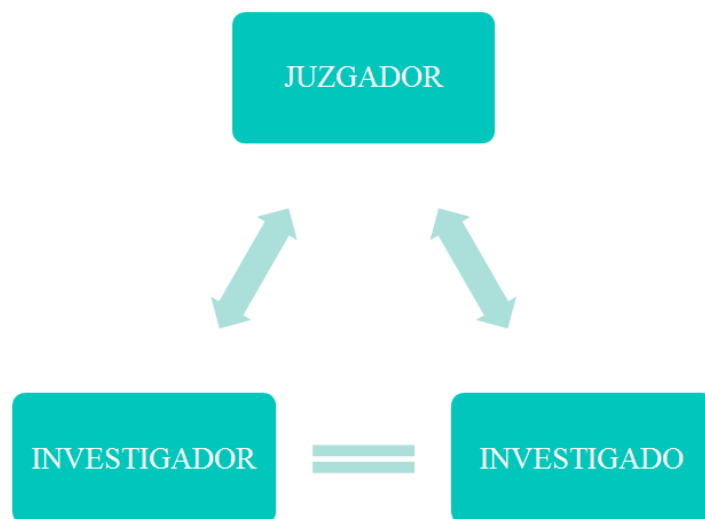


Figura 3.

Mientras que en el proceso de responsabilidad fiscal, se denota un evidente desequilibrio entre el investigador y el investigado, pues el primero no se encuentra en igualdad de condiciones que el segundo, así:



Figura 4.

Aun cuando el constituyente no reguló taxativamente en la Constitución Política de Colombia, el proceso de responsabilidad fiscal y simplemente otorgó las facultades al legislador para que reglamentara dicho trámite, en consonancia con lo establecido en la ley que regula el tema y con la Carta Política, en las actuaciones que se desprenden de este proceso se deben observar las características del debido proceso y la aplicación de los principios que lo componen, especialmente el de imparcialidad, lo que ha sido respaldado por la jurisprudencia.

El que la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia plasmen el amparo de los derechos fundamentales en todos los procedimientos jurisdiccionales, y que se indique la obligatoriedad de la aplicación del debido proceso dentro del procedimiento de responsabilidad

fiscal en Colombia, no significa que estos derechos se estén protegiendo, o que se dé una correcta aplicación al principio de imparcialidad; pues la realidad radica en que la Contraloría General de la República participa como “juez y parte” dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal, ya que sus principales funciones son vigilar y controlar el erario, por ende buscar el resarcimiento del patrimonio de la nación que ha sido administrado de forma indebida; entonces la misma entidad inicia un proceso con el fin de recuperar el pecunio perdido por el Estado, organismo de control que difícilmente será imparcial al momento de juzgar a la persona que ha señalado como presunta responsable de un daño patrimonial.

Como se ha explicado a lo largo de este proyecto, el procedimiento de responsabilidad fiscal refiere un proceso complejo cuya adaptación ha sido difícil para el Estado Social de Derecho colombiano, pues el sistema de control fiscal que existía en Colombia antes de la Constitución de 1991, debió ajustarse a los lineamientos de la nueva Carta Política, adecuando en primer lugar la regulación de los Estados de Derecho en lo que respecta a la normatividad y las consecuencias reparatorias para las conductas que han afectado el patrimonio público; y de otro lado, asumiendo compromisos sociales de tipo ético y moral que deben ejemplarizar los gestores fiscales, para cumplir con las garantías mínimas de un Estado Social y de Derecho.

El proceso de responsabilidad fiscal en el Estado de Derecho.

El artículo 6° de la Constitución Política de Colombia define la responsabilidad como un principio constitucional, mas adelante en su artículo 90 se explica la obligatoriedad del Estado de

hacerse responsable por los perjuicios que causen sus autoridades públicas, como también de las acciones que puede tomar contra estos (acción de repetición); y en el artículo 121 se encuentra lo que se podría llamar la adecuación perfecta del procedimiento de responsabilidad fiscal al Estado de Derecho, pues limita las acciones de las entidades Estatales a lo que dicte la Constitución y la ley. En consecuencia de la Constitución de 1991, se sanciona la Ley 610 de 2000 que sería la normatividad que estableciera el procedimiento que se debería llevar a cabo para determinar la responsabilidad de un gestor fiscal y que seguidamente se complementa con la Ley 1474 de 2011.

Ha recalcado la Corte Constitucional que el proceso de responsabilidad fiscal se rige por el derecho al debido proceso, “(...) con los matices que le son propios al ejercicio de esa función, siendo aplicables las garantías sustanciales y procesales, tales como los principios de legalidad, juez natural y favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa (...)” (Corte Constitucional, sentencia C-382, 2008). Si se estudia detenidamente la anterior apreciación hecha por la Corte, se puede notar que la misma, aun cuando refiere que el proceso de responsabilidad fiscal se encuentra sometido al debido proceso y enmarca “los matices que le son propios al ejercicio de esa función”, no menciona el principio de imparcialidad, pues claramente no es una garantía que se le atribuya a dicho procedimiento y aunque no se dice abiertamente, tampoco se afirma lo contrario, ya que resulta ilógico que exista imparcialidad en un proceso donde **el ente acusador es el mismo juzgador**; pues si determinada autoridad advierte que de la conducta activa u omisiva de X gestor fiscal se desprendió un posible daño patrimonial del Estado, la misma solicita la apertura de un proceso en contra del sujeto X toda vez que está convencida de

que él debe responder, y además cuenta con el material probatorio que lo induce a dicha afirmación, aun cuando su criterio puede estar viciado por la necesidad de encontrar un responsable para así recuperar el recurso público que ha desaparecido. Si al hecho de ser la misma persona que 1) solicita la apertura del proceso en contra del sujeto X; 2) tiene las pruebas que a su criterio determinan la responsabilidad del indiciado; se le suma que es el mismo ente juzgador, no resultará un procedimiento justo para el sujeto X, pues éste deberá defenderse de los argumentos que los Auditores presentan para probar su responsabilidad, las cuales son las mismas que tendrá el funcionario que adelanta el proceso para proferir fallo con responsabilidad en contra de X, ambos funcionarios unidos por el vínculo laboral a la misma entidad pública que adelanta el proceso.

Para que exista imparcialidad en un proceso, cuando se solicita la apertura del mismo por una de las partes, el ente juzgador, que debe mantener su neutralidad, no debe tener conocimiento previo de la situación ni estar contaminado por los hechos que impulsan el caso en concreto; solo hasta el momento en que se presenta tal solicitud, él deberá estudiar las razones de hecho y de derecho además del material probatorio que se aporte por las dos partes, para tomar una decisión. Al respecto ha dicho la Corte:

La convivencia pacífica y el orden justo, consagrados en la Constitución como principios que rigen la relación entre las personas y el ordenamiento constitucional colombiano, reposan sobre la institución del tercero imparcial. (...) La actuación parcializada de este funcionario daría al traste con cualquier posibilidad de lograr una decisión justa, y

convertiría al Estado de Derecho en una burla cruel para quienes se acercaran a los estrados judiciales en procura de cumplida justicia. (Corte Constitucional, sentencia T-657,1998).

Así las cosas, la imparcialidad también ha sido reconocida como un derecho fundamental por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo un principio prescrito por la Constitución colombiana y en ese orden de ideas debe aplicarse para dar cumplimiento al Estado de Derecho, el cual a través de su jurisprudencia, ha definido este principio y establecido que:

(...) la imparcialidad subjetiva garantiza que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo. (Corte Constitucional, sentencia T-1034, 2006).

Teniendo clara la definición de imparcialidad, que además es un derecho fundamental en Colombia, por lo que debe aplicarse obligatoriamente en los procedimientos, en este caso administrativos; se observa que el constituyente y posteriormente el legislador no establecieron un límite a la autonomía de la administración frente al debido proceso y el principio de imparcialidad dentro del procedimiento de responsabilidad fiscal, no solo permitiendo, sino promoviendo con su legislar, la vulneración de derechos reconocidos constitucionalmente, impidiendo de este modo el desarrollo integral del Estado de Derecho.

El proceso de responsabilidad fiscal en el Estado Social.

La Constitución Política de Colombia introdujo a este país el Estado Social al preceptuar sus fines esenciales y demás artículos que promueven el cumplimiento de los mismos y el desarrollo de una nación que vela por el bienestar social, así en el artículo 209 de esta Carta se establece la obligatoriedad de la administración de estar al servicio de los intereses generales y en consecuencia “coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

Son fines esenciales del Estado colombiano servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, esto incluye la imparcialidad con la que deben ser procesados los gestores fiscales que son investigados; y aunque la Contraloría General de la República goce de autonomía e independencia, debe enfocar sus actuaciones a la preservación de los derechos fundamentales, entre ellos el debido proceso; pues debe respetarse la posición privilegiada de las garantías sociales sobre la ley.

Con lo anteriormente expuesto se observa que el propio constituyente y el legislador, al momento de dar a las Contralorías la facultad de ser “juez y parte”, para dirimir una controversia que se ha iniciado por su propia investigación, y su único propósito es determinar responsables fiscales para así lograr el resarcimiento del pecunio de la Nación, no se percató que esto atentaría

contra el derecho al debido proceso en línea directa con el principio de imparcialidad, transgrediendo de forma abusiva los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Siendo un oxímoron que el procedimiento de responsabilidad fiscal colombiano actual se someta constitucionalmente al debido proceso, cuando el ente juzgador dentro del mismo no es imparcial; resulta deber constitucional establecer una limitante a la vulneración al principio de imparcialidad y al derecho al debido proceso que se evidencia constantemente en el proceso de responsabilidad fiscal; por ello se requiere con urgencia la separación de las funciones de juzgar e investigar que actualmente radican en cabeza de la Contraloría General de la República, para evitar el abuso de la autonomía de este organismo de control, que ha quebrantado por años el desarrollo del Estado Social de Derecho, al haberse legalizado la violación al debido proceso.

III CAPÍTULO

El ente juzgador en el proceso de responsabilidad fiscal debe ser independiente al que realice la investigación dentro el mismo.

De acuerdo con la función constitucional de la Contraloría General de la República, ésta debe contribuir a la erradicación de los problemas sociales que impiden el cumplimiento de los fines esenciales del Estado tales como la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades y demás situaciones que se han convertido en parte de este país, lo que según Edgardo José Maya Villazón (2014-2015) en realidad es la causa estructural de la violencia y corrupción que se vive en Colombia. Por tal motivo los servidores públicos deben actuar con total moralidad y transparencia, sobre todo al momento de administrar los recursos e intereses patrimoniales públicos, como también al momento de recuperarlos.

Si bien es cierto la Contraloría fue dotada de autonomía administrativa y presupuestal con el fin de obtener resultados mas efectivos al momento de realizar el control fiscal o la recuperación de los recursos públicos mal administrados e impedir el vicio del consentimiento del investigador, también se ha evidenciado una fuerte ola de corrupción en el manejo del patrimonio estatal, por lo que, en lugar de disminuir los procesos de responsabilidad fiscal, estos han aumentado.

En el informe de gestión 2011 - 2013 expedido por la Auditoría General de la República, se reconocen las problemáticas que ha tenido el control fiscal durante dicho periodo, entre ellas explica que las funciones para resarcir el daño al patrimonio del Estado son inefficientes debido a la estructura actual de las Contralorías, asimismo manifiesta que los recursos presupuestales, tecnológicos y de formación del talento humano dentro de este organismo de control, son mínimos en comparación de los que se requieren para tener un rendimiento óptimo de los procesos de responsabilidad fiscal; en consecuencia propone como posible solución que estos procesos sean de conocimiento de los jueces de la república.

Además para el año 2010 la principal debilidad de las contralorías se centraba en la efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, los que en gran parte prescribieron y caducaron; no se decretan medidas cautelares en todos los procesos; el porcentaje de los procesos con fallo en primera instancia con o sin responsabilidad fiscal sobre el total de los procesos activos es muy bajo; y “(...) aunque las contralorías aumentaron el porcentaje de cumplimiento *frente a los procedimientos de responsabilidad fiscal*, al pasar del 14% *en 2010* a 28% *en 2011* sigue siendo el criterio en el cual las contralorías presentan las mayores debilidades.”(Cursiva fuera de texto). Auditoría General de la República (2011-2013).Informe de Gestión (pág. 71).

Se puede entonces denotar que la necesidad de separar institucional y funcionalmente las funciones de control, del ente juzgador que tome la decisión frente al resarcimiento del erario, ha sido reconocida desde varios años atrás por diferentes instituciones, entre ellas la Auditoría

General de la República, cuyo fundamento se basa en otorgar mayor autonomía, independencia y especialidad al sentenciador.

Así las cosas, se logra evidenciar que ciertas falencias se han presentado de manera reiterativa en los periodos anteriores, por las cuales se considera la separación de funciones de investigación y juzgamiento de la Contraloría General de la República, ya que no se le han dado soluciones efectivas, estas son específicamente:

Según la Auditoría General de la República (2014), se encuentra una falta de oportunidad en el inicio de las investigaciones fiscales debido a la deficiente gestión por parte de algunos funcionarios de la Contraloría General de la República, ya que en algunos casos se utilizó un término superior a 120 días entre el recibo de los antecedentes por parte de la dependencia competente y el inicio de la indagación preliminar o del procedimiento de responsabilidad fiscal, incumpliendo así con el principio de celeridad establecido en el artículo 209 de la Carta Política, en el entendido que la función administrativa está al servicio de los intereses de los asociados; también evaluando a nivel nacional, se encuentran casos particulares que llaman la atención, como lo es en la Contraloría General de Córdoba donde se encontraron 235 antecedentes de hechos ocurridos entre 2008 y 2013 con cuantías aproximadas de \$306.751 millones de pesos, y en por lo menos 17 casos, que suman aproximadamente \$6.953,7 millones de pesos contenidos en procesos dentro de los cuales operó la caducidad de la acción fiscal y que aún no ha sido declarada, lo cual es un claro ejemplo del incumplimiento y pésimo manejo que se da a los procedimientos de responsabilidad fiscal, puesto que según el mismo informe, la operatividad en

las demás contralorías no es eficaz o los servidores públicos no tienen una buena distribución de la carga laboral, propiciando estas anomalías.

Conforme lo preceptuado por la Auditoría General de la República (2014) también se demostró que existían decisiones extemporáneas en las investigaciones preliminares y los autos de cierre de los procesos, por un lado en algunos procesos ordenaban la investigación preliminar en términos superiores a los seis meses que señala el artículo 39 de la Ley 610 de 2000 y adicional a ello profirió auto de cierre en el que recomienda la apertura de proceso de responsabilidad fiscal, acto administrativo no previsto en la ley antes citada. Una vez proferido el auto de cierre, la Contraloría General de la República no inicia el procedimiento de responsabilidad fiscal de manera inmediata, lo que significa falta de gestión y operatividad, se debe tener en cuenta que el auto de apertura de indagación preliminar no interrumpe el término de caducidad de la acción fiscal, corriendo el riesgo que se presente dicha figura.

Se presenta una inactividad procesal debido a la falta de diligencia por parte de los funcionarios responsables del trámite respectivo, lo que sustenta la Auditoría General de la República (2014) puesto que en algunos hallazgos se presentaron períodos de inactividad procesal superiores a cuatro meses, restándole celeridad en su trámite y generando vencimiento de términos por una inadecuada gestión; dando lugar a la prescripción de los procesos. Lo anterior contradice de manera expresa los principios de la función administrativa de celeridad y responsabilidad consagrados en el artículo 209 de la Carta Política y en el artículo 3 de la Ley

1437 de 2011 e incumple con los términos procesales de que tratan la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011.

El decreto de las nulidades procesales se encuentra previsto en la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, artículos 36 a 38 de la primera, y 102 y 109 respectivamente; mediante el informe de gestión de la Auditoría General de la República (2014), se pudo evidenciar que por falta de diligencia del funcionario instructor, se decretaron nulidades en algunos procesos de responsabilidad fiscal que generan efectos negativos en el trámite procesal y mora en la toma de la decisión final, generando riesgo para que se configure la caducidad de la acción fiscal o la prescripción de la responsabilidad fiscal. En otros casos auditados, la nulidad fue resuelta de manera extemporánea restándole celeridad al trámite procesal, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011.

Según la Auditoría General de la República (2014) la falta de solicitud de medidas cautelares se da por la falta de diligencia dentro de los procesos, así como la deficiente gestión en la búsqueda de bienes; decreto, práctica y registro de medidas cautelares, cuando se solicitan, impidiendo garantizar el resarcimiento del daño patrimonial. Lo anterior vulnera lo establecido en el artículo 12 y en el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 610 de 2000, así como lo preceptuado en el artículo 103 de la Ley 1474 de 2011.

Riesgo de prescripción de la responsabilidad fiscal: Por falta de diligencia del funcionario instructor, algunos procesos se encuentran en riesgo de prescripción por cuanto su trámite

supera el término de tres años. Si bien es cierto que el término legal para la prescripción es de cinco años tal como lo señala el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, la gestión en el impulso procesal debe cumplir con el principio de celeridad, esto de acuerdo a lo informado por la Auditoría General de la República (2014).

Para el año 2015 el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Contraloría General de la República de Colombia identificó que este organismo continúa con un rendimiento muy bajo respecto de su efectividad, en razón a las limitaciones de la entidad para realizar acciones de control, continúan los impedimentos para utilizar las herramientas tecnológicas, lo que imposibilita el acceso oportuno a la información; la dilación de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal en consecuencia de las deficiencias del material probatorio que respalda los hallazgos.

Beneficios de separar las funciones de investigar y juzgar de la Contraloría General de la República.

Según el Decreto 267 de 2000, en su artículo 5, la Contraloría General de la República tiene las siguientes funciones:

1. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Estado a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

2. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución.
3. Ejercer el control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial en los casos previstos por la ley.
4. Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.
5. Desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce la Contraloría General, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal territorial y de los entes ajenos a la entidad, siempre que ello esté orientado a lograr la mejor comprensión de la misión y objetivos de la Contraloría General de la República y a facilitar su tarea.
6. Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales. Prestar su concurso y apoyo al ejercicio de las

funciones constitucionales que debe ejercer el Contralor General de la República en los términos dispuestos en este decreto.

7. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno en los términos previstos en la Constitución Política y la ley. (Decreto 267, 2000, art. 5°).

Analizando las funciones propias de la Contraloría General de la República, se aprecia que su función es netamente vigilante, y deben realizar dicho trabajo para garantizar que el patrimonio estatal se esté usando en las condiciones pactadas, cuando ocurre alguna irregularidad, la Contraloría por medio de sus agentes realiza intervenciones e investigaciones para determinar si la persona es responsable fiscalmente.

En la facultad de atribuir la responsabilidad fiscal a un gestor fiscal, en varias ocasiones se ha indicado que viola el derecho al debido proceso y el principio de imparcialidad, es por eso que existen grandes beneficios al separar las facultades de investigar y juzgar en dos entes diferentes, como lo son:

1. Al separar la función investigativa del juzgamiento, la Contraloría General de la República, puede enfocar su operatividad en realizar una mejor investigación, invertir tiempo y recursos humanos en recolectar pruebas y así garantizar un buen procedimiento tal y como lo indica el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

2. No existiría congestión en los procesos, por ende la efectividad de resarcir el daño patrimonial del Estado es mas rápida y efectiva, ya que no contaría con el riesgo que se presenten caducidades en los procesos por no evacuarlos en el término señalado por la ley.
3. Garantizar a los colombianos el cumplimiento de los artículos 29 y 209 de la Constitución Política.
4. Crear un tercero imparcial, que no se encuentre coaccionado por su estabilidad laboral y presión política.
5. Para mayor solidez conceptual y técnica de la Contraloría General de la República, el terreno en el cual se deben hacer esfuerzos de fortalecimiento, es el que corresponde al proceso auditor enfocado a evaluar la gestión fiscal y sus resultados. Se trata de pasar de la tradicional auditoría pasiva a una auditoría de investigación, recopilación y valoración de la información, para promover la mejora de las entidades o sujetos que administran los recursos públicos; y para obtener las pruebas que sirvan de soporte para que se pueda actuar ágilmente en el resarcimiento del patrimonio público o generar alertas de actuación u omisión ante el mismo ente o sujeto vigilado. Todo esto dentro del marco del control posterior y selectivo. Contraloría General de la República (2014-2015). Informe de Gestión (pág. 17).

6. Un hallazgo fiscal deficiente o mal concebido es una manifestación de ineficiencia y de pérdida de tiempo, que sin duda crea la necesidad de generar esfuerzos adicionales que, como el de la indagación preliminar, resultarían innecesarios si el grupo auditor involucrado hubiese cumplido cabalmente sus deberes activos mas allá de la simple verificación y cotejo. Contraloría General de la República (2014-2015). Informe de Gestión (pág. 19).

7. Es pertinente, en desarrollo de las actuales competencias constitucionales y legales, examinar y, de ser preciso, reconcebir el sistema de modo que sea deber del funcionario auditor sustentar, con base en las valoraciones y soportes probatorios de su auditoría, las conductas susceptibles de imputación fiscal ante el funcionario competente para el proceso de responsabilidad fiscal, en un esquema similar al sistema acusatorio. Contraloría General de la República (2014-2015). Informe de Gestión (pág. 19).

Analizando la estructura de la Contraloría General de la República, se observa que si bien existe la necesidad del proceso de la responsabilidad fiscal para el Estado Colombiano, este procedimiento está concentrado jerárquicamente en una sola cabeza, a medida que ha pasado el tiempo este órgano se enfocó en tener poderes inherentes a las de un juez.

La estructura de la Contraloría y su procedimiento en responsabilidad fiscal, tiene facultada a esta entidad para ser quien emprende una investigación y quien juzga la misma, este sistema genera una carga de responsabilidad muy alta para una entidad con falta de operatividad,

por este motivo, la Contraloría General de la República debería encargarse en el caso de la responsabilidad fiscal, sólo de investigar y solicitar el inicio del proceso, dejando la función de juzgar a un tercero, para que así se pueda convertir en una disputa entre dos partes en condiciones equitativas (Contraloría e investigado) frente a un tercero imparcial, ajeno a dicho órgano de control.

El Contralor General de la República, Edgardo José Maya Villazón, ha manifestado a los legisladores y a la opinión pública su interés en implementar un Tribunal de Cuentas, el cual estaría adscrito a la Contraloría General de la República, como lo expone Rodrigo Lara Restrepo (2016) en el proyecto de acto legislativo No. 093, las funciones del Tribunal de Cuentas serían:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la nación.

5. Ejercer función fiscalizadora de carácter externo, permanente y consultiva, sometiendo la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

6. Ejercer jurisdicción fiscal y contable sobre las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de recursos públicos y parafiscales, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos recursos o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuesta y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o personas privadas que reciban créditos y recursos de cualquier naturaleza procedentes de dicho sector.

7. Ejercer jurisdicción coactiva sobre la responsabilidad deducida de la responsabilidad fiscal y contable.

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

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

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

11. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a su organización y funcionamiento.

12. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios.

13. Controlar la contabilidad de los partidos políticos y de los movimientos significativos de ciudadanos. (Rodrigo Lara Restrepo. (2016) Proyecto de Acto Legislativo No. 093.)

Del mismo modo, Rodrigo Lara Restrepo (2016) pretende que se modifique el artículo 267 de la Constitución Política, sugiriendo que el “Tribunal de Cuentas” sea el encargado de vigilar la gestión fiscal, así las cosas el mencionado proyecto de ley pretende poner en un solo

órgano las funciones de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General de la República, lo que a simple vista se puede percibir como la sobrecarga de funciones en un mismo órgano y no habría una separación de roles entre el ente investigador y el juzgador, por lo que no garantizaría la celeridad procesal, el cabal cumplimiento del debido proceso y del principio de imparcialidad.

Conclusiones.

1. La Contraloría General de la República, no está cumpliendo a cabalidad con los principios constitucionales, especialmente con la aplicación del debido proceso, la celeridad y oportunidad.
2. La Contraloría General de la República, como lo ha dicho en repetitivas ocasiones la Auditoría General de la República, no es un ente imparcial, lo cual vulnera el derecho al debido proceso y el principio constitucional de imparcialidad.
3. La Contraloría General de la República no está respetando los términos que señala la ley para realizar las actuaciones correspondientes, por lo que está dejando la puerta abierta para que se presenten nulidades o prescripciones de los procesos, por lo cual pone en peligro la función del proceso de responsabilidad fiscal, ya que no está resarcando el daño patrimonial del Estado de una manera efectiva.

Consecuencia de las anteriores conclusiones, este proyecto propone mediante la expedición de un acto legislativo que reforme la Constitución y la ley, la creación de un tribunal administrativo especializado, adscrito a la rama judicial, el cual conozca concreta y únicamente del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia; permitiéndole a la Contraloría General de la República cumplir oportunamente con su objetivo de resarcir el daño patrimonial que se cause al Estado por parte de un gestor fiscal, con estándares de calidad, eficiencia y transparencia. Este

tribunal deberá cumplir con los términos que actualmente prescriben la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, para dar correcta aplicación al principio de celeridad propio del proceso de responsabilidad fiscal. Del mismo modo se dejará en cabeza de la Contraloría la parte investigativa, la carga de la prueba y la facultad de solicitar el inicio del proceso, para que así demuestre de manera eficaz la responsabilidad del investigado.

Con la creación de dicho tribunal, cambia la estructura de la Contraloría respecto del proceso para resarcir los perjuicios causados al patrimonio estatal, en esta medida, el investigado será procesado por un ente imparcial, cuyo discernimiento no esté contaminado por el conocimiento previo de los hechos sobre los cuales deberá decidir si existe o no responsabilidad del gestor fiscal investigado; dando paso al correcto desarrollo del Estado Social de Derecho, sometiendo el procedimiento de responsabilidad fiscal a los principios del debido proceso, incluyendo la imparcialidad.

Se entiende entonces que para una efectiva recuperación del patrimonio estatal por medio de la Contraloría, es necesario que su operatividad y talento humano esté enfocado en la recolección de pruebas, formulación de peticiones y su trabajo sea diligente con los términos contemplados en las leyes, para evitar incurrir en posibles nulidades, prescripciones o caducidad de la acción, que afecten y pongan en riesgo el erario.

Bibliografía

- Constitución política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991.
- Congreso de Colombia. (18 de agosto de 2000). Ley 610 de 2000. DO: 44.133.
- Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011). Ley 1474 de 2011.DO: 48.128.
- Congreso de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto ley 267 de 2000. DO: 43.905.
- Rodrigo Lara Restrepo. (11 de agosto de 2016). Proyecto de Acto Legislativo No. 093.
- Corte Constitucional. (11 de noviembre de 1998), sentencia T-657 de 1998.[M.P. Carlos Gaviria Díaz].
- Corte Constitucional. (29 de abril de 1998), sentencia C-160 de 1998, [M.P. Carmenza Isaza de Gómez].
- Corte Constitucional, (29 de noviembre de 2001), sentencia T-1263 de 2001,[M.P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional, (9 de agosto de 2001), sentencia C-840 de 2001,[M.P. Jaime Araujo Renteria].
- Corte Constitucional, (23 de abril de 2008), sentencia C-382 de 2008, [M.P. Rodrigo Escobar Gil].
- Corte Constitucional, (5 de diciembre de 2006), sentencia T- 1034 de 2006, [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto].
- Corte Constitucional, (20 de agosto de 2009), sentencia C-557 de 2009,[M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

- Corte Constitucional, (29 de enero de 2014), sentencia C-034 de 2014, [M.P. Maria Victoria Calle Correa].
- Corte Constitucional, (20 de agosto de 2014), sentencia C-593 de 2014, [M.P. Jorge Ignacio Pretetlet Chaljub].
- Turbay, C. (1998). Derecho Constitucional. Bogotá D.C.: Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, U. A. (1996). Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal, Bogotá D.C.: Ediciones Umbral.
- Sánchez, C. A. (2007). Constitución Económica, Colombia: Ed. Grafi-Impacto Ltda.
- Maldonado, M. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, vol. 44 (No. 120), [págs. 129-152.].
- El Tiempo. (26 de abril de 2015). Contralor propone nueva corte para fallos fiscales. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/contralor-propone-nueva-corte-para-estudiar-fallos-fiscales/15635766>
- Auditoría General de la República. (2011 – 2013). Informe de gestión. Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/Publicaciones/AGRIG13b.pdf
- Auditoría General de la República. (2014). Informe de Auditoría Regular a la Contraloría General de la República,[pág. 28 – 52]. Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/AD-Proceso_auditor/2015210_Info_Def_Aud_Reg_CGR_Vig_2014.pdf