

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

Facultad de Derecho

Título:

**EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL FISCAL EN EL
RESARCIMIENTO DEL DAÑO (PATRIMONIO PÚBLICO) EN COLOMBIA
PARA LOS AÑOS 2012 A 2016.**

Investigador 1:

ALEXANDER ALFONSO AMAYA OVALLE

Directora de trabajo de grado:

PAULA MAZUERA

Para obtener el grado de:

ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Fecha de entrega: 10 Febrero de 2018.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. Planteamiento del problema	5
3. Formulación del problema.....	8
4. Preguntas de investigación	9
¿El control fiscal cumple con el objetivo constitucional del resarcimiento del daño patrimonial con eficiencia, eficacia y efectividad?.....	9
5. Hipótesis	10
6. Justificación.....	11
7. Objetivos.....	13
7.2 Objetivo General.....	13
8. Marco de referencia.....	14
9. Marco teórico.....	21
9.1 Antecedentes del problema.....	21
10 Marco conceptual.	26
11 Marco jurídico	29
12 Diseño Metodológico.....	33
13 Cronograma de actividades	34
14 Índice del tema	35
Referencias.....	40

1. Introducción

La constitución de 1991, establece el control fiscal como una herramienta que se utiliza para vigilar el buen uso de los recursos del estado, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de los fines esenciales del estado, es decir, elemento fundamental para el desarrollo económico, social y político del país, por lo anterior, el objetivo principal de este trabajo es evaluar si las Contralorías están cumpliendo con el deber constitucional de resarcimiento del daño (Patrimonio Público), con eficiencia, eficacia y efectividad a través de los diferentes procesos, procedimiento y controles dispuesto para tal fin.

El control fiscal en Colombia se encuentra definido en la constitución, a las cuales se le han introducido mejoras significativas, como la oralidad contenida en el estatuto anticorrupción (ley 1474/2011) que lo que busca es la celeridad, economía y transparencia en los procesos de responsabilidad fiscal y por ende el resarcimiento del daño, por otra parte, las diferentes administraciones de las contralorías vienen implantando diferentes formas de realizar auditorías con el objetivo de optimizar la función de vigilancia de la gestión fiscal y evaluación de resultados, que actualmente se ven afectados por la falta de resultados, escasa eficiencia, baja eficacia y precaria efectividad en la recuperación del patrimonio público. Aspectos por los cuales surge la necesidad de aportar nuevas recomendaciones y acciones correctivas para su desempeño, con la esperanza de enriquecer la imprescindible gestión recuperación de los recursos y bienes del Estado, coadyuvando a disminuir los factores de corrupción e ineficacia en la gestión, en beneficio del desarrollo económico y social del país, asegurando el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo, logrando resultados favorables para la comunidad en general.

Los objetivos que se reseñan en este breve estudio, apuntan a describir y analizar y precisar la importancia y las características más significativas del control fiscal y su objetivo Constitucional, diagnosticar de los procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2016, cuanto es el monto de los procesos, cuanto se ha recuperado de estos, cuanto se han caído a través de los recursos, y cuántos de estos procesos se han

caído en lo contencioso administrativo, establecer cuáles son los principales problemas que presentan las contralorías para la recuperación de los recursos público, evaluar el rol y las principales características de la jurisprudencia de las altas cortes que no han permitido el resarcimiento del daño público, conocer sus principales argumentos y efectos tanto a nivel de la administración centralizada, como de la descentralizada.

Esta investigación sirva como instrumento de apoyo y consulta para la toma de decisiones a las diferentes Contralorías y a los demás entes que tienen la responsabilidad legal de recuperar los recursos y así cumplir con los fines esenciales del estado.

2. Planteamiento del problema

El control fiscal es una función pública que se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración y los particulares que manejen recursos públicos, este es realizado por la Contraloría General de la República y las Contraloría Territoriales, aplicando los controles posteriores y selectivos, es decir, le corresponde a las contraloría aplicar los diferentes sistema de control a fin de establecer el correcto manejo de los recursos públicos, y en su defecto establecer la responsabilidad fiscal de los gestores.

A manera de ejemplo, a continuación se presenta el caso de Distrito Bogotá D.C, (Contraloria, 2015) se analizó las inversiones en el plan de desarrollo de administración. Los sectores que se auditaron fueron, salud, educación, infraestructura vial, movilidad, vivienda, servicios públicos, seguridad, entre otros, que generaron un rezago en los proyectos de inversión.

Según el balance de la Contraloría, el Distrito fue ineficiente, antieconómica, e ineficaz ya que generó pérdidas de hasta \$1.1 billón, durante los cuatro años de mandato. Son cerca de 591 procesos fiscales que afronta la pasada administración, así:

➤ Servicios Públicos

La ETB se presentó irregularidades en la implementación y ejecución del plan de retiro Voluntario también, cerca de \$2.3 billones invertidos en infraestructura y redes no que no retornaron. La falta de planeación que generó el esquema de aseo en la capital y el caos en los barrios generó un déficit de \$43 millones por otra parte, el impacto negativo

de la carga laboral y prestacional en la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá que afectó las finanzas por la incorporación de más de 3.000 trabajadores.

➤ SITP y malla vial de Bogotá

Afectación de las finanzas fue de un valor de \$292.000 millones por la reducción de la tarifa de Transmilenio, los retrasos en la entrada en funcionamiento del Sitp, el incumplimiento del contrato suscrito con Coobus SAS y Egobus SAS, entre otras cosas. La Malla vial presentó falta de mantenimiento, reparacheo y construcción de nuevas vías.

➤ Salud

La salud no se salva en el plan de desarrollo, en la Red Hospitalaria faltó el cobro de cartera en red hospitalaria de Bogotá y hubo baja inversión en infraestructura de hospitales. Los CAMAD presentan fallas en diseños y, operatividad. Cabe resaltar todos los problemas que tiene la Eps, Capital Salud.

➤ Economía y política pública

El listado de obras inconclusas está en 49 las cuales suman un valor de \$1.024.889.304.323 por supuesto, la baja ejecución del presupuesto.

En resumen

Sector	Cantidad Procesos	Monto por procesos (en pesos)
Movilidad	72	290,845,276,143
Hábitat y Ambiente	56	56,326,990,652
Educación	103	41,660,289,862
Gobierno	49	128,439,418,609
Salud	49	20,687,819,964
Servicios Públicos	46	234,677,381,844
Hacienda	32	19,019,496,215
Integración Social	34	13,765,624,791
Desarrollo Económico	47	47,663,769,909
Control Social	97	10,590,541,983
Reacción Inmediata	6	273,280,841,020
TOTAL	591	\$1,136,957,450,994

Para recuperar estos recursos, la contraloría a emitido medidas cautelares de embargos contra el alcalde y otros funcionarios, en las cuentas de ahorro, de los bienes inmuebles no se pudieron establecer medidas cautelares por encontrarse protegidos con la figura de patrimonio de familia, es decir, la contraloría de Bogotá D.C, no va poder recuperar estos recursos a través de la jurisdicción coactiva, máxime cuando. (semana.com, 2017) El defensor del Distrito establece “Esa multa de los procesos de responsabilidad fiscal es ridícula porque alcalde nunca va a poder pagar eso”.

En virtud de lo anterior, y al verificar el cumplimiento de las funciones establecida para el resarcimiento del daño patrimonial determinado por las diferentes contralorías, se observa la falta de resultados efectivos en el proceso de jurisdicción coactiva que es el que debe garantizar la reparación de los recursos. De igual manera, se evidencia que no se cuenta con herramientas jurídicas efectivas que permitan la recuperación de los recursos que son objeto de un juicio de responsabilidad fiscal, para sí garantizar la materialización de los fines sociales del Estado.

Por otra parte, las altas cortes en el desarrollo jurisprudencial han expedido fallos que no permiten el resarcimiento de los recursos y el incumplimiento de obligaciones fiscales, así mismo, ha determinado la falta de actuación en los procesos fiscales y el no seguimiento a los bienes de los responsables fiscales.

3. Formulación del problema

¿El control fiscal cumple con el objetivo Constitucional del resarcimiento del daño patrimonial con eficiencia, eficacia y efectividad?

4. Preguntas de investigación

¿El control fiscal cumple con el objetivo constitucional del resarcimiento del daño patrimonial con eficiencia, eficacia y efectividad?

5. Hipótesis

La hipótesis de la cual parte la investigación es la siguiente: los resultados negativos del control fiscal en el resarcimiento del daño patrimonial son elementos claves para determinar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión fiscal en los esfuerzos en la recuperación de los recursos a través de herramientas jurídicas resultantes de la labor de la Contraloría General de la Republica y las contralorías territorial y así determinar si está cumpliendo con los fines esenciales del estado, lo cual constituye requisito indispensable para el fortalecimiento y la legitimación de la democracia.

6. Justificación

En Colombia el sistema de control fiscal muestra resultados negativos, principalmente en los instrumentos de recuperación de los recursos públicos como lo son procesos de responsabilidad fiscal, a través de la jurisdicción coactiva, entrando en crisis.

La medición de los resultados de las Contralorías, y específicamente para el tema bajo estudio, lo que se ha evidenciado a nivel estadístico y teórico es que carece de herramientas jurídicas al momento de resarcir el daño del patrimonio público, lo anterior, porque llega en forma de control fiscal posterior y selectivo en desarrollo de las actividades misionales de control fiscal micro (auditorías), macro (estudios macroeconómicos) y participación ciudadana en el control fiscal.

Las contralorías, no tienen criterios y sistemas de información unificados para el control y la vigilancia de la gestión fiscal, el ordenamiento jurídico que regula el proceso de responsabilidad fiscal no favorece el efectivo resarcimiento de daños fiscales, ni garantiza el derecho a ser juzgado por un juez imparcial, las sentencias proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa revelan un alto porcentaje de anulación de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, por fallas al establecer los elementos de la responsabilidad, la legislación y la jurisprudencia permiten que coexistan para un mismo gestor fiscal controles fiscales a cargo de la CGR y de las contralorías territoriales, en virtud a que aquél gestiona recursos públicos de diferentes orígenes.

Adicionalmente, el Auditor General de la republica (Muñoz, 2017) “...las contralorías recuperan sólo \$1.500 millones de \$250.000 millones de los recursos públicos “embolados”. Por eso cree que debe cambiarse el modelo, para lo que se requiere una reforma constitucional...” de igual manera estableció que muchas contralorías no tienen los recursos físicos, humanos y tecnológicos, es decir la capacidad instalada para dar respuesta a la problemática de la recuperación de los recursos públicos.

Por otra parte, se hace necesario identificar los casos donde las altas cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado) tumban los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por las diferentes contralorías argumentando la violación a derechos fundamentales tales como el debido proceso, por falta de notificación, no es posible identificar las cuantías, los responsables y las entidades que se han visto afectadas para un determinado periodo, la importancia de este trabajo radica en la necesidad de establecer las cuantías que estos procesos irregulares han causado al deterioro del patrimonio del estado, lo cual sería de apoyo para establecer el detrimento en las entidades afectadas o la comparación del presupuesto de la contraloría y los recursos utilizados por las contralorías para su funcionamiento.

Finalmente, bajo el marco descrito, la principal justificación de esta investigación es determinar la eficiencia, eficacia y efectividad del control fiscal al recuperar el erario público, y así de esa manera establecer una verdadera política pública. En fin, se pretende profundizar por medio de esta investigación la importancia del control fiscal como un mecanismo de recuperación de los recursos del estado.

7. Objetivos

7.1.Objetivo General

Analizar si el control fiscal cumple con eficiencia, eficacia y efectividad en el resarcimiento patrimonial del patrimonio público.

Objetivos Específicos

- a)** Caracterizar el control fiscal y su objetivo constitucional de resarcimiento del daño fiscal.
- b)** Diagnosticar de los procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2016.
- c)** Establecer cuáles son los principales problemas que presentan las contralorías para la recuperación de los recursos público en Colombia.
- d)** Identificar las características de la jurisprudencia de la corte constitucional y el Consejo de Estado, frente al resarcimiento del daño.

8. Marco de referencia

8.1 Estado del Arte

En el presente estado del arte, se describen temáticas de diferentes autores, tales como, el control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho, Beneficio del control fiscal micro e importancia del control social y la naturaleza del control fiscal en Colombia.

En este ítem, (Narváez², 2014) se parte del control fiscal en el estado social de derecho donde se establece “...Con posterioridad a la Constitución Política de 1991, el control fiscal que de antaño ha existido en Colombia, tuvo que adecuarse a los nuevos lineamientos del Estado Social de Derecho. Dicha adecuación supone de una parte la observancia de la regulación propia de los Estados de Derecho en cuanto al establecimiento de la normativa y las sanciones para las conductas que puedan afectar el erario público; de otro lado, en materia social supone la asunción de unos compromisos de tipo ético y moral que deben mostrar los administradores del gasto, para cumplir con los objetivos y garantías mínimas que el Estado debe ofrecer a sus coasociados. Sin embargo, la doble faceta que debe observar el control fiscal en Colombia, como Estado Social de Derecho, debe propender por la disminución de la corrupción y evitar la desviación de los recursos públicos para los fines para los que se establecen dentro de la programación financiera que se realiza...”.

En consecuencia, el control fiscal debe adecuarse al estado social de derecho, lo que presume el sometimiento al poder social, económico y político y su ámbito a la sociedad, donde se va encontrando elementos de participación en la preparación, planeación y ejecución de los recursos a través de la sociedad y así disminuir las desviaciones de estos hacia la corrupción.

Por otra parte, en la monografía (NIÑO D. J., “BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL MICRO E IMPORTANCIA DEL, 2014) ,” ... investigación parte del estudio de los beneficios derivados del control fiscal micro ejercido por la Contraloría General de la

Republica y la importancia de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública, puesto que al realizarse el proceso auditor que es el mecanismo utilizado para realizar el control fiscal micro se tiene que preferentemente existe una tendencia a priorizar los resultados del control fiscal en general en términos del proceso de responsabilidad fiscal pero, se le da una menor preponderancia a los demás procesos misionales que armonizan el control fiscal como lo es la participación ciudadana y la vigilancia de ella frente a la gestión fiscal...”

(NIÑO Y. P., 2014) “...busca identificar en los fallos con responsabilidad fiscal pronunciados por la contralorías, los responsables, las cuantías y las entidades que se ha visto afectas. Así mismo; este trabajo describe el procedimiento para identificar los responsables fiscales, primero se realiza una síntesis del trabajo realizado por las contralorías para identificar posibles detrimentos en el patrimonio público, describe el control fiscal como función que ejercen estos órganos, posteriormente describe el proceso de responsabilidad fiscal contenido en la ley 610 de 2000, el cual describe el proceso desde que se identificada una irregularidad hasta llegar a un pronunciamiento con o sin responsabilidad fiscal, una vez realizada esta síntesis, se pasa a identificar los fallos con responsabilidad fiscal, los responsables fiscales, las cuantías y las entidades afectadas en un periodo de 10 años, comprendidos entre el 2001 y el año 2011, así mismo se realiza un análisis de los respectivos datos obtenidos...”

Resarcimiento del daño patrimonial en la responsabilidad civil extracontractual (Zarra, 2004) “...No cabe duda que la responsabilidad civil extracontractual se configura como uno de los sectores del Derecho Civil que más producción científica ha generado a lo largo de los siglos, porque, pese a ser un legado que ha llegado hasta nuestros días desde su inicial formulación en el Derecho romano, lejos de considerarse agotado en los términos de su inicial formulación, ha experimentado continuas y profundas evoluciones, que la han situado en el punto de mira del análisis doctrinal y jurisprudencial llevado a cabo en los distintos momentos históricos. Tales evoluciones fueron determinantes de cambios o transformaciones en el seno de los distintos presupuestos de la institución, entre ellos, el presupuesto daño, el cual se configura, no como un presupuesto más de la responsabilidad civil, sino como su presupuesto central, como "la constante vital del

sistema "A, o, en otras palabras, como "el elemento esencial que ha de estar presente en todo caso, para que, la acción u omisión, culpable o negligente, origine la obligación de resarcir"...”

(Sentencia C-382/08, 2008); Proceso de Responsabilidad Fiscal - Respeto del debido proceso. “... El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra sometido al 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 que comporta el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de apoderado, a presentar y controvertir pruebas, a solicitar la nulidad de la actuación cuando se configure violación al debido proceso, a interponer recursos, a la publicidad del proceso, a que éste se desarrolle sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Las garantías propias del debido proceso, aplicables al proceso de responsabilidad fiscal, deben también armonizarse con los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan todas las actuaciones administrativas, en particular la gestión de control fiscal...”.

Función De Control Fiscal-Definición- (Sentencia C-382/08, 2008) Competencia. 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.

(Sentencia C-512/13, 2013) Aplicación del Procedimiento Verbal a los Procesos de Responsabilidad Fiscal en Curso. No desconoce el debido proceso, ni el principio de legalidad. Al analizar el párrafo inciso tercero del artículo 97 de la Ley 1474 de 2011, a luz de las reglas aplicables a los límites a la configuración legislativa del proceso, de la naturaleza y características del proceso de responsabilidad fiscal, de la posibilidad de aplicar procedimientos verbales en los procesos administrativos y de la aplicación de las leyes procesales en el tiempo, y al analizar el principio de legalidad conforme a dichas reglas, este tribunal encuentra que el cargo no está llamado a prosperar. Y no lo está, porque las normas procesales que aluden a ritos, formas o procedimientos, como es la que aquí se examina, tienen vigencia inmediata, mientras que las normas sustantivas o relativas a derechos y garantías de las personas, estén en una ley sustancial o en una ley procesal, no tienen este tipo de vigencia en virtud del principio de legalidad.

(Sentencia C-512/13, 2013) Libertad de configuración legislativa en materia de procedimientos - Límites. La jurisprudencia reiterada de este tribunal reconoce que el Congreso puede regular el proceso de la manera que estime más conveniente, en ejercicio de su amplia competencia, cuya legitimidad deriva del principio democrático representativo, y organiza las restricciones a su ejercicio en tres grupos, como pasa a verse. (i) En un primer grupo están las cláusulas constitucionales que determinan los fines esenciales del Estado y, en concreto, los propósitos de la administración de justicia, de suerte que no es posible configurar el proceso de manera que se niegue la función pública del poder judicial –en especial la imparcialidad y autonomía del juez-, se afecte el principio de publicidad, se privilegie parámetros diferentes al derecho sustancial, se

prevea procedimientos contrarios a una justicia oportuna o que impidan el ejercicio desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional. (ii) En un segundo grupo están las relacionadas con el principio de razonabilidad –y de proporcionalidad-, exigible tanto a los servidores públicos como a los particulares, de suerte que la configuración del proceso debe satisfacer propósitos admisibles en términos constitucionales, ser adecuada para cumplirlos y no afectar el núcleo esencial de valores, principios o derechos reconocidos por la Constitución. (iii) En un tercer grupo están las que corresponden a la vigencia de los derechos fundamentales relacionados con el trámite del proceso, en especial el derecho a un debido proceso, de suerte que la configuración del proceso debe respetar los elementos que conforman este derecho, como los principios de legalidad, contradicción, defensa y favorabilidad, y la presunción de inocencia. Además, en razón de la vigencia de otros derechos, se debe respetar la igualdad de trato, la intimidad, la honra, la autonomía personal y la dignidad humana.

(SENTENCIA SU-620/96, 1996) Los actores piden que se les ampare el derecho fundamental al debido proceso, ordenando a la Contraloría General de la República - Unidad de Investigaciones- que de manera inmediata retrotraiga la actuación surtida dentro del aludido proceso de responsabilidad fiscal, y se practiquen nuevamente las pruebas allegadas al informativo, dándoles la oportunidad de controvertirlas en la etapa de investigación. Actuación Procesal. 1. Primera instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, mediante sentencia del 12 de septiembre de 1995, negó la tutela impetrada, por estimar que no se violó el derecho fundamental al debido proceso de los actores. Dijo el Tribunal como fundamento de su decisión: "Los argumentos del accionante no se admiten, pues según la comunicación de la Contraloría, y las normas que se han transcrito, hay dos etapas en la investigación fiscal: la investigativa, que es donde se recogen pruebas, y, de acuerdo con la entidad, se informa al fiscal de la iniciación, al representante de la firma investigada, en este caso el Ministerio de Defensa e Indumil". "Se evacúan pruebas para determinar si hubo o no responsabilidad, lo que culmina con el cierre y si de las mismas se desprende posiblemente la hubo, se abre el juicio fiscal, momento en que aparecen los presuntos inculpados, a quienes se les notifica la decisión, constituyen apoderado, pueden pedir las pruebas y controvertir las existentes.

Para el caso de los accionantes, en esta etapa, pueden hacer uso de estas facultades, con lo que no se atenta contra el derecho de defensa ni el debido proceso".

"En las fotocopias de las providencias anexadas, se observa que se dictaron conforme con las normas que rigen la investigación fiscal, que se encuentran debidamente sustentadas y motivadas, luego no se ha atentado contra derecho fundamental alguno de los posibles responsables". "El hecho de que se hubiera abierto el juicio fiscal, no implica que exista una condena. Además, en la etapa en que está se puede solicitar lo que estime conveniente, refutar la prueba recogida y rendir los descargos de sus clientes, luego de lo cual se produce el fallo con o sin responsabilidad fiscal; si es lo primero, tiene los recursos de ley para impugnar". "En la citada investigación fiscal no es de recibo que se deba el procedimiento penal, pues para adelantarla se rigen por la Ley 42/93 y la Resolución Orgánica No. 03466/94, de la Contraloría que fija en forma clara los parámetros para adelantarla, luego no hay razón para que se acuda al procedimiento de otras materias cuando se tiene el propio".

Segunda instancia. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, según sentencia del 18 de octubre de 1995, confirmó el fallo recurrido por considerar que el ordenamiento normativo que regula el proceso de responsabilidad fiscal otorga a los peticionarios, en la etapa del juicio, la oportunidad de controvertir las pruebas allegadas en la investigación. Así consignó la Corte sus argumentos: "En efecto, de conformidad con los artículos 37 y 38 de la Resolución Orgánica número 03466 de 14 de junio de 1994 de la Contraloría General de la República por medio de la cual se dictan normas sobre la Rendición de cuentas, Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción coactiva, una vez ejecutoriado el acto administrativo que declara apertura de juicio fiscal el expediente quedará a disposición de las partes intervinientes por el término de 8 días hábiles, no solamente para que los funcionarios investigados presenten sus descargos, sino para "solicitar pruebas y aportar las que se pretendan hacer valer.", luego de lo cual el funcionario competente decidirá sobre la conducencia y pertinencia de los medios de convicción solicitados, período para el cual existe un término no mayor de 15 días hábiles más las distancias." Estimó también el alto tribunal, que es dentro de los procesos-judiciales y/o administrativos- que las partes intervinientes deben hacer uso de los medios

de defensa que prevé la ley en garantía del derecho fundamental al debido proceso. Si no lo hacen, no están autorizados para acudir al amparo de tutela a reclamar que se impartan órdenes dirigidas a que se practiquen "nuevamente las pruebas" que obran en el respectivo proceso.

Consideraciones de la corte. 2. Trámite previo .La Sala Segunda de Revisión a cuya consideración se presentó la ponencia elaborada por el Magistrado Antonio Barrera Carbonell consideró que dicha ponencia, de ser aprobada, podía implicar un cambio de la jurisprudencia sentada por la Corte en la materia relativa al debido proceso en las actuaciones administrativas en las sentencias C-599/92[1] y T-159/96[2]. En tal virtud y, además, por la importancia del tema en ella tratado, se sometió el estudio del asunto a la Sala Plena de la Corporación.

Finalmente, (Santos, 1968) partidario del control fiscal y el estado social de derecho, quien sobre el particular expresa: (...) “Queda, así, pendiente de fiscalización la etapa más importante del presupuesto, la de su ejecución. Con esa finalidad se ha creado, en muchos países, un organismo técnico que prolonga el control parlamentario ante la rama ejecutiva del poder público, en todo lo relacionado con el recaudo de los ingresos y la autorización y pago de los gastos públicos. Es éste el origen de la Contraloría General, que fue fundada en Inglaterra, se adoptó en México en 1918, en los Estados Unidos en 1920 y en Colombia en 1923, (...)”. (Younes, 1995, p.92)

8.2.1. Marco teórico

8.2.2. Antecedentes del problema.

En Colombia dentro de los precedentes del control fiscal contemporáneo encontramos que se institucionaliza la Oficina General de Cuentas en el año 1850, cuya función principal fue crear Código Fiscal donde su objetivo era la rendición de cuentas de forma obligaría, por parte de los funcionarios y particulares manejan el erario. Con la Misión Kemmerer se creó la Contraloría General de la Republica en el año 1923, como órgano de control fiscal previo. En 1929, bajo el mismo modelo, se crea la Contraloría de Bogotá. A estos dos órganos de control fiscal se les concede rango constitucional en 1945 (NIÑO D. J., BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL MICRO E IMPORTANCIA DEL, 2014).

Antes de la Constitución de 1991, se tenía el control fiscal previo que por corrupción, fue eliminada y remplazada en su totalidad por el control posterior y selectivo. Además, en la nueva Carta política se confirma el carácter constitucional y la autonomía de las Contralorías, con un carácter técnico, que requiere que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se incluya en el ejercicio un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

En la doctrina de la gestión fiscal, los letrados hacen referencia implícita a los elementos propios del presente trabajo, vale decir, el tema del resarcimiento del patrimonio público producto del ejercicio de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, que señalan el derrotero.

(LEE, 2006), citan unas características de la auditoría de gestión fiscal que refieren y definen necesariamente al tema del resarcimiento del patrimonio público y establece el daño patrimonial.

En primer lugar, desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante. De esta definición inmediatamente se destaca que el daño cierto puede ser pasado ocurrió o futuro a suceder. En principio el daño pasado no es tan problemático puesto que ya existe, el problema que se presenta generalmente es el de cuantificarlo. En cambio el daño futuro presenta muchas más aristas que son problemáticas. Estudiemos primero la cuestión relativa a los daños futuros para luego entrar en los pasados.

En segundo lugar, la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso un proceso de responsabilidad el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido. Creemos que esta disposición es sana puesto que la certeza en el daño futuro es una certeza relativa. Sobre el futuro es imposible tener certeza absoluta puesto que siempre existe un margen de error en las predicciones. Esto podría entonces acarrear injusticias al atribuir responsabilidad fiscal a alguien tendría que acarrear con las graves consecuencias que ello implica sobre un daño que finalmente no se produjera. En este caso se presentaría un enriquecimiento sin causa por parte del Estado y el ciudadano podría demandar para que le reembolsaran lo pagado.

(POLANCO, 1999), por su parte, coincide con los autores citados en precedencia en lo que tiene que ver con el establecimiento de políticas públicas derivadas del control a la gestión fiscal, cuando señala que la acción fiscal posterior, aun cuando no está orientada a la coadministración como sucedía con el control previo, no por ello puede dejar de ser oportuna, por cuanto los resultados del control fiscal no solo deben reflejar el examen de las decisiones de la administración y evaluar su consistencia sino, además, deben estar relacionadas con el contexto y con las prioridades sociales, su magnitud, los resultados (previsibles y reales) y el efecto sobre los objetivos y el cumplimiento de los fines del Estado. Por supuesto, esta afirmación realza un beneficio del ejercicio auditor representado en el estudio de la gestión fiscal para la implantación de políticas públicas que provoquen beneficio de la actividad administrativa y de gestión de los organismos auditados.

YOUNES M, Diego (2006) señala que de la Ley, “son de destacar los siguientes aspectos: la precisión legal de las nociones de responsabilidad fiscal y proceso de responsabilidad fiscal, la determinación del monto de la responsabilidad, las reglas sobre caducidad y prescripción de la acción fiscal, el establecimiento de términos en el trámite de todas las fases del proceso, la regulación de las medidas cautelares y la incorporación de las garantías a los implicados en correspondencia con el tratamiento jurisprudencial sobre la materia

De acuerdo con la ley antes menciona, los lineamientos básicos del proceso de responsabilidad fiscal, son los siguientes:

- a) El artículo 1º de la Ley 610 de 2000, define al proceso de responsabilidad fiscal, como un 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. Quiere decir entonces que la gestión fiscal constituye el elemento vinculante de dicha responsabilidad.

La corte constitucional a través de la Sentencia C-840 agosto de 2001, habla sobre los alcances del concepto de gestión fiscal, así:

“...se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son

predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado...”

- b)** Los principios y derechos que orientan la acción fiscal. De acuerdo con la ley 610 en su artículo 2, se hace especial énfasis el derecho al debido proceso, de tal suerte que la configuración del proceso debe respetar los elementos que conforman este derecho, como los principios de legalidad, contradicción, defensa y favorabilidad, y la presunción de inocencia. Además, en razón de la vigencia de otros derechos, se debe respetar la igualdad de trato, la intimidad, la honra, la autonomía personal y la dignidad humana.
- c)** Concepto de Gestión fiscal. Se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales¹.

Por otra parte, la ley 1474 de 2011, en su artículo 119, señala claramente que los procesos de responsabilidad fiscal, no solamente están dirigidos a quienes realizan en estricto sentido la gestión fiscal, sino también a quienes contribuyen o concurran a la materialización del daño

- d)** Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el

¹ Tesis - Gestión fiscal de los funcionarios públicos y particulares que participan en contratación estatal como elemento estructural de responsabilidad fiscal.-
Oscar Augusto Sotomayor Uribe

pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

De igual manera, la ley 610 de 2000, establece que la responsabilidad es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad. En consecuencia es distinta y no se contrapone con la responsabilidad disciplinaria ni con la responsabilidad política, ni aún con la responsabilidad penal.

Finalmente, como se puede observar los diferentes autores determinan, la responsabilidad fiscal tiene naturaleza resarcitoria y no sancionatoria es innegable que de todos modos, en la práctica, decíamos que en principio el daño o casos problemáticos se debe reparar, solo en los siguientes casos no: a) interpretaciones jurídicas divergentes; b) transferencia de recursos; y c) los daños no evidentes. Empecemos con las interpretaciones jurídicas divergentes que ocurren cuando se presentan conflictos de interpretación jurídica sobre normas oscuras, contradictorias o que presentan vacíos. En estos supuestos puede presentarse divergencia de interpretaciones sobre una norma y cada una de esas interpretaciones puede implicar una consecuencia distinta. Por lo tanto es posible que si se juzga la actuación de la administración desde una interpretación distinta a la que ésta acogió, parecerá que se habrá causado un daño patrimonial al Estado. Para examinar el caso de las transferencias de recursos es importante enfatizar en el término «Estado» dentro del concepto de daño patrimonial al Estado, ya que el daño patrimonial debe mirarse con una concepción de Estado y no de entidades u organismos particulares. Esto, que -puede parecer obvio, torna importancia en el caso frecuente en que una entidad multa a otra. De acuerdo con algunas posiciones debería abrirse un proceso de responsabilidad fiscal por el valor de la multa a los responsables de que la entidad haya sido multada. Sin embargo, si se tiene en mente que el daño patrimonial es al «Estado» no hay lugar a responsabilidad fiscal puesto que el Estado no ha sufrido detrimento lo que realmente ha producido es una transferencia de recursos de una entidad a otra.

8.2.3. Marco conceptual.

Control fiscal: (C-374 DE 1995, 1995) “El control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que aseguren los fines esenciales del estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del estado como son las contralorías.

El proceso de responsabilidad fiscal: (LEY 610, 2000) 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.

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

Elementos de la responsabilidad fiscal: (LEY 610, 2000) La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Daño patrimonial al Estado: (LEY 610, 2000) Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución,

perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Control fiscal previo: (MIRA Juan Carlos, 2006) “Consistía en la vigilancia numérica legal que examinaba con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las origina y soportan, con el fin de comprobar el cumplimiento de las normas, leyes y procedimientos establecidos. Así pues, el control previo, se caracterizaba por estudiar y aprobar el gasto con anterioridad a esa ejecución.”

Control fiscal posterior: (MIRA Juan Carlos, 2006) “Es la labor de vigilancia de las contralorías propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control selectivo, procediendo después a formular las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. Si como resultado de esa labor de vigilancia, en forma inmediata o posterior, surgen elementos de juicio de los cuales se pueda inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, procede el segundo momento en el ejercicio del control fiscal: la iniciación, trámite y conclusión del proceso de responsabilidad fiscal.

Eficiencia: (Guerra., 2014) la define: “...Tiene que ver con el grado o cantidad en que se utilizan los recursos de la organización para realizar un trabajo u obtener un producto. Desde luego el recurso humano es importante para el logro de una alta eficiencia, que implica la mejor manera de hacer o realizar las cosas (mínimo de esfuerzo y costo); por tanto una alta eficiencia supone la optimización en el uso de los recursos a utilizar. También "eficiencia es la relación entre lo que se consigue y lo que puede

conseguirse"[1]. La eficiencia se centra en los medio. En la definición de los planes de trabajo, los presupuestos y los métodos de trabajo tiene mayor prevalencia la eficiencia. Tiene relación inmediata con las actividades, operaciones y procesos en la obtención o producción de bienes y servicios..."

Eficacia (Guerra., 2014): Mide el grado de cumplimiento de los objetivos o metas propuestos por la organización; esto es, mide la capacidad de obtener o lograr resultados. La eficacia se centra en los fines (en tanto que la eficiencia lo hace en los medios o recursos). En la formulación de la estrategia y de los objetivos estratégicos prevalece la eficacia.

Efectividad (Guerra., 2014): Medida de la idoneidad de las metas organizaciones y de qué tan bien se están cumpliendo dichas metas. Esta da la pauta para las decisiones administrativas en el momento de diseñar las estrategias y las actividades laborales y de coordinar el trabajo de los empleados.

9 Marco jurídico

Las normas con las cuales se fundamenta el trabajo de investigación son las siguientes:

Constitución Política de Colombia: artículos 117” El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control...”, 119 “...La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración...” artículos 267 “...El control fiscal es 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 de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye 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. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización...”, y subsiguientes.

Legal

- **Ley 42 de 1993**, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- **Ley 610 de 2000**, por la cual se establece el trámite del proceso 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.

Jurisprudencia

- Corte suprema de justicia, Sentencia T-005. 11 de julio de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Fallos de tutela objeto revisión de la Sentencia del 11 de julio de 2012 proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión Penal de Tutelas, que confirmó el fallo del 25 de junio de 2012, proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.
- Consejo de Estado. sentencia C-2093. 01 Marzo de 2004. Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Recurso de apelación contra la sentencia de 10 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por los actores contra la sentencia de 10 de octubre de 2002, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquía, por medio de la cual se declararon nulos el Fallo 03 de 31 de enero de 1997 y el Auto 112A de 28 de abril del mismo año, expedidos por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Antioquía, mediante los cuales se declaró responsables fiscalmente a los actores en la suma de \$22'648.557.00.
- Consejo de Estado. Sentencia 2004-00307. Febrero 17 De 2011. Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Recurso de apelación contra la sentencia de 31 de octubre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.
- Corte Constitucional. Sentencia C-167. 20 de abril de 1995. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. Recursos administrados por las cámaras de comercio son de carácter públicos.

- López Obregón, Clara, Hacia un control fiscal orientado a resultados, Memorias Foros Regionales 2003, I Foro Regional, Auditoría General de la República, Santiago de Cali, 5 y 6 de noviembre de 2003.
- López Obregón, Clara, Hacia un control fiscal orientado a resultados, Memorias Foros Regionales 2003, II Foro Regional, Auditoría General de la República, Neiva, 2 y 3 de diciembre de 2003.
- Informe de Resultados 2003-2005, Auditoría General de la República, marzo de 2005.
- Congreso de la República, ponencia para primer debate al proyecto de Ley No. 181 de 2004 Senado, "Por la cual se reglamentan los organismos de control fiscal, se organiza su función pública, se deroga la Ley 610 De 2000 y se dictan otras disposiciones", pp. 7 y 8.
- Contraloría General de la República, El control del futuro, Diagnósticos organizacionales efectuados por la Contraloría, Bogotá, 2000. p. 45.
- Deneiger, Peter, Análisis al Proyecto de ley No. 181 de 2004 senado-241 de 2004, "Por la cual se reglamentan los organismos de control fiscal, se organiza su función pública, se deroga la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones". Consultor, Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ), agosto de 2005.
- Comentarios sobre la situación del control fiscal en Colombia. Consultor, Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ), agosto de 2005.
- Tendencias nuevas, experiencias y literatura referente al control en el sector subnacional, específicamente municipal. Consultor, Agencia Técnica de Cooperación Alemana (GTZ), agosto de 2005.

- Naranjo Galves, Rodrigo, "Control fiscal a entidades territoriales: lecciones para Colombia". Investigador Grupo "Carlos Holguín Holguín", Universidad del Rosario, consultor Programa de Apoyo a la Descentralización (GTZ), pp. 4, 5.
- Oviedo P., Rafael E., "Impacto de la Ley 617 de 2000 en el ejercicio del control fiscal territorial", Auditoría General de la República, Dirección de Control Fiscal, enero de 2005.

10 Diseño Metodológico

Por una parte se utilizarán los métodos, analíticos, integrándose las distintas normas existentes sobre el control fiscal, se analizara también la responsabilidad fiscal y las jurisprudencias más importantes de las altas cortes, generando un ideal dentro de un perfil de la investigación científica.

La metodología utilizada es el diseño no experimental o *expost-facto* Se desarrolla sin trabajar, manipular, direccionar o intervenir con las variables independientes por parte del investigador de hechos o fenómenos que ya ocurrieron, otro nombre con que se conoce es investigación *ex post facto* (los hechos ya ocurrieron), las variables se relacionan de forma natural entre ellas y se analiza la forma en que se presentaron los hechos. En el diseño experimental el investigador establece una situación objeto de estudio sin intervenir las variables que se presenten, o estímulos relacionados.

Fuentes de investigación.

Fuentes primarias. Bibliografía especializada contratación estatal, derecho global, Constitución 1991, Leyes, Decretos, Jurisprudencias y Doctrina.

Fuentes secundarias. Libros, documentos, revistas de derecho y especializadas en el tema, análisis por especialistas, etc.

En virtud de lo anterior, se realizaran las siguientes etapas en la presente investigación:

- a. Investigación previa:** la etapa de investigación previa permite determinar el estado actual del problema de investigación y profundizar en el diagnóstico y la sistematización del diseño institucional y funcional del control fiscal territorial; su impacto sobre la cobertura, transparencia, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su misión constitucional y legal.

- b. Sistematización:** en esta etapa se realiza el análisis crítico de la estructura orgánica y de la distribución de competencias entre los órganos de distintos niveles de gobierno para concluir con un análisis de la distancia que se percibe entre la teoría implícita en la normatividad y su aplicación en la práctica.
- c. Resultados:** a través del análisis y la descripción de los datos se obtuvieron los resultados que permiten mostrar, de manera global, cómo se encuentra la calidad del control fiscal en Colombia.

Propuesta de reforma: presentación de la propuesta de reforma del diseño institucional y de competencias del control fiscal actual.

11 Cronograma de actividades

A continuación presentamos el cronograma de actividades, que se encuentra basado en el cumplimiento de los objetivos específicos, serán realizado en lo que queda del tiempo en esta especialización, así:

Cronograma de la Investigación						
Actividad	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Observaciones
Precisar la importancia y las características más significativas del control fiscal y su objetivo constitucional de resarcimiento del daño fiscal.						El cumplimiento de este cronograma esta sujeto a la oportunidad de la informacion entregada por terceros
Diagnóstico del numero de procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2015.						
Establecer cuáles son los principales problemas que presentan las contralorías para la recuperación de los recursos público.						
Analizar y evaluar el rol y las principales características de la jurisprudencia de las altas cortes						
Presentación borrador y ajustes						
Elaboración Informe Final						

12 RESULTADOS PRELIMINARES

La investigación propuesta para este proyecto tiene cuatro temas generales, de los cuales es muy posible que a lo largo de la investigación surjan nuevos capítulos.

1. INTRODUCCIÓN

2. CAPITULO I – Caracterización de control fiscal.

2.1. Origen y evolución del control fiscal

En este primer capítulo se pretende conocer el origen, los antecedentes y evolución del proceso de responsabilidad fiscal en la normatividad Colombia, luego se procede a identificar el mencionado proceso, analizar la aplicación que ha tenido en el país, la relación que ha tenido el proceso del resarcimiento del daño patrimonial.

3. CAPITULO II – Diagnostico de los procesos de responsabilidad fiscal para el periodo 2012 a 2016.

3.1. Estadísticas

3.2. Análisis de información de responsabilidad.

En este segundo capítulo se conocerá las estadísticas de los procesos con presunto daño patrimonial, el recaudo efectivo por recuperación de recursos, numero procesos de cobro coactivo y sanciones, el recaudo efectivo total por recuperación de recursos por cobro coactivo y multa, número de funcionarios de las diferentes contralorías y gastos de funcionamientos de las diferentes contralorías y comparaciones, se realizaran guarismos para conocer la situación, a manera de ejemplo:

Consolidado Territorial Anual

Presupuesto total destinado al control fiscal: **\$250.000 millones**

Promedio por Contraloría: **\$3.807 millones**

CONTRALORÍA	Promedio de los presupuestos	Promedio recuperado	%
GRANDE	\$11.863	\$384	3,2%
MEDIANA	\$2.685	\$161	6,0%
PEQUEÑA	\$1.378	\$52	3,8%

Mín:
\$0
Máx:
\$6.749 M

PRESUPUESTO CONTRALORÍAS VS RECUPERACIÓN FISCAL



4. CAPITULO III – Principales problemas que tienen las contralorías para resarcir el daño.

4.1. Principales problemas

4.2. Recuperación de recursos

En el tercer capítulo se presentan brevemente la identificación de los principales problemas del sistema de control fiscal territorial en el primer nivel (Contraloría General de la República, contralorías departamentales, distritales y municipales), en el resarcimiento del daño patrimonial, a través de los procesos y procedimientos establecidos para tal fin, ofreciendo un panorama general de dicha problemática sobretodo en el proceso cobro coactivo su funcionamiento y la recuperación de los recursos por este medio.

5. CAPITULO IV – Análisis de jurisprudencia

En este cuarto capítulo se analiza diferentes sentencias donde las altas cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado) han emitidos fallos que dejan sin efectos las resoluciones de responsabilidad fiscal, a manera de ejemplo:

(SENTENCIA SU-620/96, 1996) Los actores piden que se les ampare el derecho fundamental al debido proceso, ordenando a la Contraloría General de la República - Unidad de Investigaciones- que de manera inmediata retrotraiga la actuación surtida dentro del aludido proceso de responsabilidad fiscal, y se practiquen nuevamente las pruebas allegadas al informativo, dándoles la oportunidad de controvertirlas en la etapa de investigación. Actuación Procesal.

Primera instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, mediante sentencia del 12 de septiembre de 1995, negó la tutela impetrada, por estimar que no se violó el derecho fundamental al debido proceso de los actores. Dijo el Tribunal como fundamento de su decisión: "Los argumentos del accionante no se admiten, pues según la comunicación de la Contraloría, y las normas que se han transcrito, hay dos etapas en la investigación fiscal: la investigativa, que es donde se recogen pruebas, y, de acuerdo con la entidad, se informa al fiscal de la iniciación, al representante de la firma investigada, en este caso el Ministerio de Defensa e Indumil". "Se evacuan pruebas para determinar si hubo o no responsabilidad, lo que culmina con el cierre y si de las mismas se desprende posiblemente la hubo, se abre el juicio fiscal, momento en que aparecen los presuntos inculpados, a quienes se les notifica la decisión, constituyen apoderado, pueden pedir las pruebas y controvertir las existentes. Para el caso de los accionantes, en esta etapa, pueden hacer uso de estas facultades, con lo que no se atenta contra el derecho de defensa ni el debido proceso".

Segunda instancia. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, según sentencia del 18 de octubre de 1995, confirmó el fallo recurrido por considerar que el ordenamiento normativo que regula el proceso de responsabilidad fiscal otorga a los peticionarios, en la etapa del juicio, la oportunidad de controvertir las pruebas allegadas en la investigación.

Así consignó la Corte sus argumentos: "En efecto, de conformidad con los artículos 37 y 38 de la Resolución Orgánica número 03466 de 14 de junio de 1994 de la Contraloría General de la República por medio de la cual se dictan normas sobre la Rendición de cuentas, Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción coactiva, una vez ejecutoriado el acto administrativo que declara apertura de juicio fiscal el expediente quedará a disposición de las partes intervinientes por el término de 8 días hábiles, no solamente para que los funcionarios investigados presenten sus descargos, sino para "solicitar pruebas y aportar las que se pretendan hacer valer.", luego de lo cual el funcionario competente decidirá sobre la conducencia y pertinencia de los medios de convicción solicitados, período para el cual existe un término no mayor de 15 días hábiles más las distancias." Estimó también el alto tribunal, que es dentro de los procesos- judiciales y/o administrativos- que las partes intervinientes deben hacer uso de los medios de defensa que prevé la ley en garantía del derecho fundamental al debido proceso. Si no lo hacen, no están autorizados para acudir al amparo de tutela a reclamar que se impartan órdenes dirigidas a que se practiquen "nuevamente las pruebas" que obran en el respectivo proceso.

Corte Constitucional. Primero. INAPLICAR por inconstitucionales en el presente caso de conformidad con el art. 4 de la Constitución Política, los artículos 24 a 35 y 37 a 44 de la Resolución Orgánica No. 03466 de junio 14 de 1994, emanada de la Contraloría General de la República que reglamentan el proceso de responsabilidad fiscal. Segundo. REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, en virtud de los cuales se decidió denegar la tutela impetrada por los señores Jaime Sarmiento Sarmiento, Nidia Padilla Valdés y Eduardo Lemos Ostornol y, en su lugar, conceder la tutela del derecho al debido proceso. En tal virtud, se ordena a la Unidad de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República que proceda a anular la actuación a partir de la expedición de la providencia que ordenó la apertura del juicio fiscal, a efecto de que con anterioridad a esta decisión se les dé la oportunidad a los demandantes de ejercer el derecho de defensa.

6. CONCLUSION.

A manera de conclusión se consideraría sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de las Contralorías para la reparación del daño del patrimonio y determinar si en algunas contralorías se observa la falta de resultados efectivos en el proceso de jurisdicción coactiva y multas, incumplimiento de obligaciones legales, falta de actuación en los procesos fiscales y a través de los fallos de las altas cortes (Constitucional y el Consejo de Estado) que dejan sin efectos los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por las diferentes contralorías.

Determinar si algunas contralorías no actúan oportuna y diligentemente ante los hallazgos detectados en el proceso auditor para que se puedan tomar a tiempo medidas correctivas y preventivas, y no se caigan en segunda instancia del control fiscal por los malos procedimientos.

7. BIBLIOGRAFIA

8. ANEXOS

Referencias

C-374 DE 1995, C-374 (CORTE CONSTITUCIONAL 1995).

Contraloria. (2015). *DEUDA PÚBLICA, ESTADO DE TESORERÍA E INVERSIONES FINANCIERAS*. BOGOTA: Contraloria de Bogota D.C.

Control fiscal, ley 42 , ley 42 de 2003 (Congresos 2003).

Guerra., R. Z. (Febrero de 2014). <http://www.monografias.com/trabajos>. Obtenido de Monografia : <http://www.monografias.com/trabajos100/eficiencia-eficacia-efectividad-productividad-competitividad-administracion->

<http://www.contraloriabello.gov.co>. (14 de 09 de 2013). *CONTRALORIA BELLO*. Recuperado el 27 de 04 de 2017, de <http://www.contraloriabello.gov.co>

LEE, I. D. (2006). *RESPONSABILIDAD FISCAL. DETRIMENTO PATRIMONIAL*. Bogota: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA .

Ley 610, Responsabilidad Fiscal (Congresos de la republica 2000).

LEY 610, L. (2000). *LEY 610 DE 2000*.

MIRA Juan Carlos, M. C. (2006). *El control fiscal en Colombia*. bogota .

Muñoz, S. C. (marzo de 2017). "No se puede tener un sistema de control fiscal póstumo". *el espectador* .

Narváez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho.1. *REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 1-10.

Narváez2, M. I. (2014). *El control fiscal y su ajuste*. Medellin : Revista FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

NIÑO, D. J. (2014). *"BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL MICRO E IMPORTANCIA DEL*. BOGOTA: UNIVERSIDAD LIBRE.

NIÑO, D. J. (2014). *BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL MICRO E IMPORTANCIA DEL*. BOGOTA : UNIVERSIDAD LIBRE .

NIÑO, Y. P. (2014). *ANÁLISIS DE LOS FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA*. BOGOTA: UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA.

POLANCO, O. C. (1999). *entidades de control*.

Santos Molano, E. (2005). MISION KEREMMER. *CREDENCIA HISTORIA*, 1-10.

Santos, A. c. (1968). *La Contraloría como prolongación del legislativo*. Bogota : Ediciones Lerner.

semana.com. (23 de 06 de 2017). "Fallo de \$ 200.000 millones es ridículo, Petro nunca va a poder pagar". *Judicial* .

SENTENCIA C 661 , C 661 2002 (CORTE CONSTITUCIONAL 01 de 10 de 2002).

Sentencia C-382/08, C-382 (Corte constitucional 2008).

Sentencia C-512/13, C-512 (Corte Constitucional 2013).

SENTENCIA SU-620/96, SU-620 (Corte constitucional 1996).

YOUNES. (2006). *RESPONSBILIDAD FISCAL*.

Zarra, M. n. (2004). *Resarcimiento del daño patrimonial en la responsabilidad civil extracontractual* . Bogota : universidad de la coruuña .