

**EL PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN COLOMBIA.**

Artículo de reflexión para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo

HERMES WILFRIDO ALMANZA MARTINEZ

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BARRANQUILLA

2020

EL PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN COLOMBIA.¹

Hermes Wilfrido Almanza Martínez²

RESUMEN

El surgimiento de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011 denominado “Estatuto Anticorrupción” introdujo varias modificaciones a la Ley 610 de 2000, esto con la finalidad de agilizar investigaciones y procesos, en aras de garantizar la sanción oportuna de quienes estuvieren inmersos en actos que afectaran el erario.

Así entonces la Ley 1474 del 2011 fue quien estableció el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, e introdujo en la Sección Primera del Capítulo VIII las medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción.

Dicha ley tuvo impregnado el principio de oralidad procesal en el marco del derecho posmoderno, trayendo así múltiples beneficios, ya que su diseño y creación fue estar condicionado bajo el principio de celeridad así como también eliminar trámites innecesarios en los procesos, facilitar los mecanismos de notificación, el respeto por las garantías básicas de los investigados, esto a la luz del derecho al debido proceso, luego de haber pasado el procedimiento en mención por la regulación de la Ley 610 del 2000.

Pese a lo anterior, existen críticas en cuanto a la falta de utilización del procedimiento verbal del Estatuto Anticorrupción, toda vez que las Contralorías territoriales han demostrado a lo largo de los años una constante ineficiencia, pues no existe mayor celeridad o impulso procesal, tomando así en los procesos mucho tiempo sin actuación.

ABSTRACT

The emergence of Law 1474 of July 12, 2011 called "Anticorruption Statute" introduced several modifications to Law 610 of 2000, this in order to speed up investigations and

¹ Artículo de reflexión presentado para optar al título de magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla.

² Abogado de la Universidad Libre. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla.

processes, in order to guarantee the timely sanction of those who were immersed in acts that will affect the treasury.

Thus, Law 1474 of 2011 was the one who established the verbal process of fiscal responsibility, and introduced in the First Section of Chapter VIII the measures for the efficiency and effectiveness of fiscal control in the fight against corruption, said law was impregnated with the principle of procedural orality within the framework of postmodern law, thus bringing multiple benefits, since its design and creation was to be conditioned under the principle of speed as well as eliminate unnecessary paperwork in the processes, facilitate notification mechanisms, respect for basic guarantees of those investigated, this in light of the right to due process, after having passed the process mentioned by the regulation of Law 610 of 2000.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento, responsabilidad fiscal, verbal, celeridad.

KEYWORDS

Process, fiscal responsibility, verbal, speed.

INTRODUCCION

La Constitución Política de Colombia en aras de cumplir con los fines fundamentales del Estado, contempló el control fiscal como una función pública, independiente y autónoma que se encamina a la salvaguarda de los intereses generales, garantizando el buen manejo de los bienes y los recursos públicos.

Seguidamente, el Estado Colombiano, apoyado en la Constitución Política de 1991 ha realizado reformas sustanciales en cuanto al control fiscal y el control interno, como aspectos claves para detectar irregularidades en la malversación de los recursos públicos, así como también en los errores en la aplicación de los sistemas administrativos, contables y financieros de las entidades públicas.

Es por lo anterior que Castro (2020) indica que es fundamental la observancia de los principios de la función administrativa, como lo son la eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de las actividades que permitan garantizar la razonabilidad de las operaciones para el cumplimiento de las metas y objetivos trazados.

Ordoñez, Gómez y Bayona (2018) advierten que el control fiscal que ejercen las contralorías territoriales, la Contraloría General de la República y la Auditoría de la República constituye ser un mecanismo efectivo para la lucha contra la corrupción y el desangre de los recursos públicos en Colombia, así como también el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal evitan la pérdida de recursos públicos, la recuperación de los daños patrimoniales causados al erario y la sanción pertinente a los funcionarios que los causaron.

Seguidamente, Ordoñez (2016) conceptualiza la responsabilidad fiscal, como una responsabilidad independiente y autónoma que está encaminada a proteger el patrimonio público, obligando a quienes ocasionan daño al Estado que reparen el perjuicio causado como consecuencia de una gestión fiscal irregular, en aras de garantizar la legal y correcta utilización de los recursos públicos.

El concepto de responsabilidad fiscal se encuentra regulado en la Ley 610 del 2000 que lo señala como:

“El conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”

Seguidamente el Estatuto Anticorrupción modificó el anterior procedimiento con la finalidad de garantizarle agilidad y celeridad para el resarcimiento de los bienes del erario, así como también minimizar la corrupción que venía presentado el país durante mucho tiempo.

A su vez con el principio de celeridad incluido al procedimiento verbal de responsabilidad fiscal surgieron modificaciones desde las notificaciones hasta la práctica de las medidas, incorporándoles normas que permiten y obligan a las contralorías a agilizar la sustanciación del proceso fiscal.

Así entonces entre los artículos 97 y 105 del Estatuto de Anticorrupción se encuentra la normatividad referente al Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal, el cual es aplicable a los casos en que se hayan determinado todos los elementos para proferir auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, teniendo en cuenta el artículo 96 del Estatuto en mención.

Bajo la intencionalidad del Congreso de la República, la ley aplicable al Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal se diferencia en muchos aspectos de la Ley 610 de 2000, por lo que la doctrina, normatividad y jurisprudencia advirtieron que se hizo en aras de agilizar el proceso jurídico a la luz de la normatividad de control fiscal.

Consecutivamente el control fiscal implica que los procedimientos deben adelantarse con minuciosidad, coadyuvando a la protección de los derechos fundamentales de los procesados, esto, sin dejar de lado la lucha contra la corrupción, así entonces se dice que los colombianos pueden constituirse en verdaderos veedores en cuanto a la función de control fiscal.

Evolución histórica de la responsabilidad fiscal en Colombia

En primer lugar, García (2018) indicó que el control fiscal es una figura que surgió como respuesta desde nuestros antepasados, y tuvo su origen con el descubrimiento y conquista de América, cuando los Reyes de España pusieron a disposición que un funcionario acompañara

los viajes exploratorios, así es como surge entonces la figura del “lugarteniente” o “los contadores mayores de castilla”

Prosigue el autor mencionando que no existía supervisión sobre los bienes del Estado, ya que únicamente existía control fiscal sobre los bienes del Monarca, es por ello, que, con la fundación de Santo Domingo – hoy capital de República Dominicana - , se creó el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, el cual tenía la función de vigilar a los altos funcionarios de la corona y fiscalizar a los virreyes.

En consonancia, Ramírez (2018) advierte que el inicio de la institución de control fiscal se remonta al año 1492 cuando los Reyes de la época designaron un funcionario para supervisar el manejo de los recursos, así entonces se creó el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo el cual tenía la finalidad a través de la rendición de cuentas buscar organizar las administraciones de las colonias.

Siguiendo la idea de la misma autora, esta agregó que con el fin de controlar y organizar la inspección de las cajas reales y de las personas que se encontraban a cargo de ellas, se reunió la Junta de Hacienda de Indias el cual tuvo la creación del Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá, institución que se encuentra regulada por la Ordenanzas de Burgos del Rey Felipe III de 1605, bajo la realización de labores de fiscalización de las cajas reales del territorio.

Seguidamente, con ocasión al periodo de independencia y con la promulgación de la primera Constitución Política de 1821, surgió una nueva forma de organización funcional del estado en donde se permitió la creación de secretarías del Despacho las cuales contribuyeron la administración de la Secretaría de Hacienda, la cual tenía como función el control y destinación de los impuestos y la administración del gasto público.

Así entonces, de esa manera, fue como se elevó a precepto constitucional la gestión fiscal, como también tuvo un desarrollo legal a través de la Ley del 8 de octubre de 1821 en donde se creó la Contaduría General de Hacienda con funciones para examinar las cuentas y ejercer jurisdicción coactiva.

Quintero y Quintero (2018) indican que el control fiscal nace como institución entre 1922 y 1923 mediante la ley 60 de 1922, época en la cual se impulsaban procesos de modernización en la estructura administrativa y económica nacional en el marco de la Misión Kemmerer

que impulsó el gobierno de Pedro Nel Ospina, de quien se dice dio su recomendación para la reorganización y ejecución de la Contabilidad Nacional y la creación del Departamento de Contraloría.

Con el Decreto 8 de 1922 se crearon las Contadurías Departamentales en las capitales de cada departamento y mediante la Ley del 3 de agosto de 1824 se reformó el Sistema de Hacienda Nacional concluyendo en el establecimiento de la Dirección General de Hacienda y Rentas Nacionales que suprimió la Contaduría General de Hacienda.

Siguiendo la línea histórica que enuncia la autora, mediante la ley 20 de 1975 se ampliaron las facultades de ejercicio de la Contraloría y se dio origen al control numérico legal, en el que consistía en un control previo, perceptivo y posterior, así también se le asignó el deber de vigilar a los particulares que tuvieran manejo de bienes y recursos del Estado.

Es importante anotar que Quintero y Quintero (2018) agregaron al proceso histórico lo siguiente:

“La contraloría tiene rango constitucional a partir de 1945. La reforma constitucional de 1968 atribuyó la función de control de manera exclusiva a la Contraloría. La ley 20 de 1975 reformó el sistema de control fiscal encargándole el control especializado sobre un nuevo grupo de entidades públicas, conformado por las entidades bancarias oficiales, los almacenes generales de depósito y las entidades financieras públicas que no tenían categoría especial en los estatutos de 1968; esta norma abre el camino hacia la jurisdicción contralora, mediante la desburocratización del control” (p. 50)

Es por ello que, Castro (2020) afirmó que, en 1945, mediante una reforma constitucional (Acto legislativo 01 de 1945) se elevó a rango constitucional la Contraloría y así simultáneamente se establecieron los mecanismos para el ejercicio del control fiscal y se dictaron disposiciones para la elección del contralor.

El mismo autor agregó que:

“Mediante el Acto legislativo 01 de 1945, artículo 93, se modifica el artículo 209 de la Carta Política vigente para ese entonces, el cual queda en los siguientes términos:

La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República. (...) La Contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal,

y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización. (...) El Contralor General de la Republica será elegido por la Cámara de Representantes para el periodo de dos años” (p. 24)

Con la entrada de la Constitución de 1991, se dio un cambio de visión en el sentido que se concibe a la Contraloría como una entidad técnica con autonomía presupuestal y administrativa, se dio paso al artículo 267 constitucional bajo el fundamento de la función fiscal con sus principios de eficiencia, economía, eficacia y valoración de los costos ambientales.

Es por ello que se afirma que, el control fiscal tuvo cambios con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, toda vez que se pasó de ser un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, trayendo consigo nuevas garantías para los ciudadanos y que, por ende, demandaban ajustes en cuanto a los órganos de control.

Por ello Maldonado (2014) en cita de García (2018) advirtió que el control fiscal tuvo que adecuarse a los nuevos lineamientos del Estado Social de Derecho, y ello supone la observancia de la regulación en cuanto al establecimiento de la normativa y las sanciones para las conductas que puedan afectar el erario público, debiendo además propender por la disminución de la corrupción evitando la desviación de los recursos públicos para los fines para los que se ha establecido dentro de la programación financiera.

Así entonces la Constitución de 1991 en el artículo 117 dispone a la Contraloría como un órgano de control y luego en el artículo 267 amplía la connotación de control fiscal así:

“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”

Ahora bien, teniendo en cuenta el postulado constitucional mencionado se pasó a reglamentar la responsabilidad fiscal, así entonces se expidió la Ley 42 de 1993, en el cual, específicamente en el título II, capítulo III se consagraba el proceso de responsabilidad fiscal el cual constaba de dos etapas procesales: investigación y juicio fiscal, así entonces la sanción de la Ley 42 de 1993 indica en parte de su articulado el proceso de responsabilidad fiscal con respecto a la forma de originarse, sus etapas corrientes y generalidades, consecutivamente en

el artículo 74 se establece que el proceso de responsabilidad fiscal puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte.

Seguidamente el artículo 75 de la ley en mención indica cada una de las etapas del ejercicio de control, así entonces la investigación será la etapa de preparación dentro del proceso que adelantan los organismos de control fiscal.

El artículo 8 de la ley en mención contempló que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado tiene fundamento en la eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

Ante la gran cantidad de vacíos legales que presentaba la Ley 42 de 1993, esta fue derogada por la Ley 610 de 2000 en lo referente al proceso de responsabilidad fiscal, pues el legislador omitió principios que se hallan como garantías procesales en cuanto al resarcimiento o el cumplimiento con la sanción, como lo fueron: el principio de igualdad, publicidad, economía, celeridad, juez natural, derecho de defensa, eficacia, non bis in ídem, presunción de inocencia, moralidad, contradicción e imparcialidad, que si fueron contemplados en la Ley 610 de 2000, posteriormente ampliada, complementada y modificada por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) la cual introdujo el procedimiento verbal desde el artículo 97 al 135.

Bajo la creación de la Ley 610 del 2000 en donde se dio la regulación una vez más del proceso de responsabilidad fiscal, se definió su concepto y se plantearon lineamientos acordes a los términos, caducidad y prescripción con el fin de darle un nuevo aire en relación con su procedimiento.

Según Bautista (2019) define que la responsabilidad fiscal en Colombia, teniendo en cuenta la Ley 610 de 2000 surge cuando se produce un daño o detrimento al patrimonio del Estado por un agente suyo o un particular que actúa en ejercicio de la gestión fiscal, teniendo como finalidad el resarcimiento de la lesión patrimonial, así entonces dicha responsabilidad fiscal es de estricto contenido patrimonial, toda vez que se ampara el bien jurídico del patrimonio público.

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley 610 de 2000 definió el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, así:

“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 patrimonial del Estado”

Seguidamente en el artículo 62 de la ley en mención estableció que el procedimiento establecido para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal le será aplicable a la Auditoría General de la República.

En síntesis, es importante anotar que en desarrollo normativo existe el proceso de responsabilidad fiscal ordinario el cual está regulado por la Ley 610 de 2000, el cual bajo la facultad de la Constitución se puede ejercer el mecanismo llamado “proceso de responsabilidad fiscal” y el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal que lo regula la Ley 1474 de 2011, brindando la posibilidad tanto de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal (Escrito) como de los procesos verbales, según se tengan plenamente definidos los elementos del mismo.

Borda (2015) indica que en el año 2011 se buscaba que el proceso de responsabilidad fiscal estuviera dotado de herramientas más útiles, por ello entró en vigor la Ley 1474 con la finalidad de crear instrumentos procesales que permitieran dar más agilidad y mejorar la efectividad a la hora de salvaguardar y recuperar los recursos del Estado.

Dicha ley introdujo algunos cambios al procedimiento de responsabilidad fiscal, con el fin de aplicarle eficacia y celeridad, así también se agregó en el artículo 110 que el procedimiento será de única instancia teniendo en cuenta la menor cuantía de contratación de la entidad afectada, generando así dos etapas: la de descargos y la de decisión.

La responsabilidad fiscal, una mirada desde la doctrina y la jurisprudencia

Borda (2015) indica que según la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República, es la autoridad que lleva a cabo la vigilancia y el control de los recursos bajo administración fiscal, ya sea los recursos públicos administrados por los organismos del Estado o particulares, así entonces los procesos dirigidos por el ente en mención que buscan decidir sobre los hallazgos bajo la connotación patrimonial originados en virtud de las

actuaciones de vigilancia fiscal (auditorías o atención de denuncias) se les denomina procesos de responsabilidad fiscal.

El fundamento constitucional del proceso administrativo de responsabilidad fiscal se encuentra en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, según el cual el Contralor General de la República tiene la atribución de:

“Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”

Toda vez que el Contralor General constitucionalmente es el máximo representante del órgano que se encarga de ejercer la función pública del control fiscal, y por mandato tiene el deber de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación.

Según el manual del proceso administrativo de responsabilidad fiscal (2018) se advierte que el proceso de responsabilidad fiscal durante los últimos años ha adquirido una dinámica de actualización y modernización, toda vez que se han integrado nuevas disposiciones normativas para su consecuente actividad de juzgamiento, así entonces dicho proceso se encamina a obtener una declaración jurídica en el que un servidor público o particular que tenga a su cargo fondos o bienes del Estado o quienes con ocasión de la gestión contribuyan a la materialización del daño, deberán asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares, ya sea de manera dolosa o gravemente culposa, en la administración de los dineros públicos.

La Ley 610 del 2000 en su artículo 1 define el proceso de responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

“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”

De la definición del proceso de responsabilidad fiscal que hace la Ley 610 del 2000 en su artículo 1º, se puede deducir que para que exista la responsabilidad fiscal, deberá estar

integrada por elementos sustanciales como: un daño patrimonial al Estado, una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza la gestión fiscal y un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Quintero y Quintero (2018) enuncian que la responsabilidad fiscal es:

- “Obligatoria: toda vez que para el Estado es imperativo, promover la acción y conducirla hasta obtener el fallo o archivo. También es obligatorio para los particulares presentar la queja respectiva y no disponer, a su arbitrio, ni de la acción ni del proceso.
- Pública: ya que se inicia de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal, o por informe de servidor público, de cualquier persona particular, por las veedurías, o por cualquier otro medio que amerite credibilidad.
- Administrativa: Por cuanto se ejerce vigilancia fiscal a los órganos del Estado, servidores públicos, particulares que ejercen funciones públicas y cuestiona conductas que afecten los bienes o recursos públicos” (p. 91)
- “Patrimonial: ya que su finalidad es resarcitoria, no sancionadora. Lo que se pretende es la reparación del daño causado al patrimonio y no derivar responsabilidades judiciales por faltas cometidas. Se asemeja al proceso de responsabilidad civil extracontractual”
- “Independiente y autónoma: el artículo 4° parágrafo 1° de la ley 610 de 2000, establece que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente, y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad” (p. 93)
- “Ejecutiva: la Ley 610 de 2000, artículo 58, establece: mérito ejecutivo. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las contralorías.
- “Privativa del ejercicio de la función pública: la Ley 610 de 2000 establece en su artículo 60: boletín de responsables fiscales: la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutado, y no hayan satisfecho la obligación contenida en él” (p. 97)

Ahora bien, según la sentencia C- 840 de 2001 el objeto de la responsabilidad fiscal es:

“El resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente,

el lucro cesante y la indexación ha que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda. En materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”

Se dice entonces que la responsabilidad fiscal se encamina a obtener una declaración jurídica cuando un servidor público o particular que tenga a su cargo fondos o bienes del Estado, o quienes con ocasión de la gestión fiscal hagan parte de la materialización del daño, deberán asumir las consecuencias que se deriven de las actuaciones irregulares en que se haya incurrido ya sea de manera dolosa o gravemente culposa en la administración de los bienes y recursos públicos.

Como se ha dicho, la normatividad que rige el proceso de responsabilidad fiscal es la Ley 610 de 2000 y posteriormente, a través de la Ley 1474 de 2011, este proceso sufrió modificaciones incorporándose el proceso verbal de responsabilidad fiscal, igualmente la aplicación de este debe tener en cuenta el respeto por la Constitución Política, las leyes de superior jerarquía, así como también la jurisprudencia Contenciosa y Constitucional que interpretan y aplican los preceptos legales del proceso en mención.

El manual del proceso administrativo de responsabilidad fiscal (2018) advierte que la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal es administrativo por lo que se tramita por una autoridad administrativa, explícitamente por la Contraloría General de la República, la decisión final es contenida en un acto administrativo el cual puede ser sometido a control judicial ante la jurisdicción contencioso administrativo.

El proceso de responsabilidad fiscal es un procedimiento administrativo que tiene mandato constitucional, así entonces sus principios orientadores tienen la finalidad de garantizar el debido proceso, con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional en sentencia SU-620 de 1996 indicó que la responsabilidad fiscal se declara a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, el cual se entiende como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que se adelantan en las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, como consecuencia de la administración o manejo irregular de los dineros y bienes públicos.

Por otro lado, la misma sentencia introdujo un concepto con respecto a la aplicación del debido proceso en la responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

“El debido proceso es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”

En sentencia C- 557 de 2001 la Corte Constitucional indica que la acción fiscal se realiza bajo los principios generales del debido proceso de conformidad con los artículos 29 y 209 de la Norma Superior, así también hace hincapié en la observancia de garantías y principios y advierte que:

“En el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas”

Consecutivamente en sentencia C- 619 de 2002 la Corte Constitucional advierte que la responsabilidad fiscal tiene como propósito específico la protección y garantía del patrimonio del estado y busca reparar los daños que éste haya sufrido como consecuencia de la gestión irregular de los directivos de entidades públicas, personas que adoptan decisiones relacionadas con gestión fiscal o con funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares por razón de los perjuicios causados a los intereses patrimoniales del Estado.

La Corte Constitucional en sentencia T- 151 de 2013 advirtió el carácter de la responsabilidad fiscal así:

“La responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal

es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella”

Lo anterior lo coadyuva la sentencia C- 836 de 2013 de la Corte Constitucional en donde advierte que el proceso de responsabilidad fiscal es esencialmente patrimonial toda vez que tiene una finalidad exclusivamente reparatoria, ya que persigue la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado al Estado.

Bautista (2019) advierte que la función fiscalizadora permite que los entes de control vigilen la correcta utilización, inversión y disposición de los recursos públicos, a través del proceso auditor, así también a través del proceso de responsabilidad fiscal se determina:

“La certeza del daño, los gestores fiscales, la conducta y el nexa causal, que conlleve a declarar la responsabilidad fiscal, con el fin de resarcir el daño, esto como una medida de transparencia y control representativo de la Contraloría frente a los ciudadanos” (p. 14)

El procedimiento verbal de la responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la Republica

El procedimiento verbal de responsabilidad fiscal es creado mediante la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) que según Bautista (2019) obedece a la aplicación de un proceso que tiene como principios ser realizado bajo la celeridad, publicidad y ser mucho más expedito que el proceso ordinario (Ley 610 de 2000)

La tendencia del principio de la oralidad ha sido aplicada en diversas normatividades, como lo son la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), tendencia que ha nacido de la necesidad de agilizar la administración de justicia.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 97 establece el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, así enuncia lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL. *El proceso de responsabilidad fiscal se tramitará por el procedimiento verbal que crea esta ley cuando del análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de*

apertura e imputación. En todos los demás casos se continuará aplicando el trámite previsto en la Ley 610 de 2000.

El procedimiento verbal se someterá a las normas generales de responsabilidad fiscal previstas en la Ley 610 de 2000 y en especial por las disposiciones de la presente ley”

Así entonces, la aplicación de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) trajo consigo el proceso verbal de responsabilidad fiscal; es preciso señalar que esta norma fue expedida con la finalidad de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, así entonces contiene medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en lo concerniente a la lucha contra la corrupción.

Barrios (2015) señala que el proceso verbal de responsabilidad fiscal nació con la finalidad de agilizar la recuperación del patrimonio público, permitiendo mayor celeridad, inmediación y concentración de la prueba, así entonces al momento de realizarse de manera pública, se permite el contacto directo entre el fallador e implicado, en aras de alcanzar la mayor claridad en la contradicción probatoria

Consecutivamente el expediente No. D- 9466, con el concepto No. 5537 de la Procuraduría General de la Nación señala que lo que se busca al aplicar el procedimiento verbal es la realización de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal, en aras de alcanzar un proceso sin dilaciones injustificadas, teniendo en cuenta el artículo 29 de nuestra Constitución Nacional. Ahora bien, las actuaciones que se inician tales como las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal en los cuales no se haya proferido auto de imputación se adecuan al procedimiento verbal.

Se tiene en cuenta que del proceso verbal de responsabilidad fiscal, la Ley 1474 de 2011 regula la única y doble instancia, según sea la menor cuantía de contratación de la entidad afectada con los hechos objeto de investigación, y es una novedad que traen los procesos verbales, así entonces, el artículo 110 de la ley en mención genera como consecuencia la modificación de los recursos que proceden a los actos administrativos, desarrollándose en dos audiencias que pretenden premiar los principios de celeridad e inmediación.

Teniendo en cuenta lo anterior, según la Ley 1474 de 2011, dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal existe la llamada audiencia de descargos, la cual es la primera, en que se procede a realizar la presentación de las partes, el reconocimiento de apoderados y se toman las versiones libres y de descargos, seguidamente se procede a celebrar la audiencia de decisión, dentro de la cual se escuchan los alegatos de conclusión de las partes, con la posibilidad de suspender la audiencia hasta por veinte (20) días y se reanuda con el fin de dictar el fallo.

Espinosa (2013) en cita de Ramírez (2018) indicó que la función de las dos audiencias en el procedimiento de responsabilidad fiscal tiene como finalidad determinar si el procedimiento es de única o de doble instancia y eso dependerá del daño al patrimonio de la Nación, si es igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos.

Seguidamente el artículo 99 de la Ley 1474 de 2011 se estableció la oportunidad para controvertir las pruebas y se estipula que es en la audiencia de descargos donde las partes tienen la oportunidad de controvertir las pruebas incorporadas al proceso y el artículo 107 determinó el término de práctica de pruebas en donde se tiene un año, como plazo máximo.

Ruiz (2019) advirtió que el objetivo principal del procedimiento verbal fue:

“Imprimir celeridad y eliminar trámites innecesarios en los procesos con una cuantía inferior a los 150 salarios mínimos mensuales vigentes, en el evento de determinar los elementos para proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal y la existencia de flagrancia en la comisión del daño” (p. 5)

A modo de ejemplificación, Ordoñez, Gómez y Bayona (2018) advirtieron que en un periodo de estudio entre el 2012 y 2017:

“Se dio apertura a 183 procesos de responsabilidad fiscal por el indebido uso o pago de cheques con recursos públicos. En términos porcentuales, el 22% del total de los procesos se tramitó por procedimiento verbal, y el 88% restante se tramitó por procedimiento ordinario. Se evidencia entonces que el procedimiento verbal superó en un 22,97% al porcentaje de los procesos terminados en ese mismo periodo por procedimiento ordinario.

(...) Además, se identificó que de los 101 procesos abiertos en el periodo estudiado y que continuaban abiertos a 31 de diciembre de 2017, su estado a esa fecha era más avanzado en los verbales. (...) Ambos análisis confirman lo concluido en el documento de trabajo referido: efectivamente es más eficiente el proceso tramitado por procedimiento verbal, que el tramitado por procedimiento ordinario, desde todos los puntos de comparación” (p. 14)

También agregaron en su estudio que:

“El procedimiento verbal (oralidad introducida por la Ley 1474 de 2011) ciertamente es una medida adecuada para la eficiencia y eficacia del control fiscal colombiano; tal y como se demostró, en materia de oportunidad, objetivos y resultados fue más eficiente el trámite de procesos por el procedimiento verbal, que por el ordinario de la Ley 610 de 2000” (p. 21)

Ruiz (2019) agregó que, si bien la intencionalidad del Congreso de la República era imprimir celeridad a dichos procesos, bajo estudios realizados por la Auditoría General de la República se reveló la falta de utilización del procedimiento verbal del Estatuto Anticorrupción, toda vez que las Contralorías territoriales demostraron una constante ineficiencia, sin mayor celeridad o impulso procesal, concibiendo a la Ley 1474 como coyuntural y no estructural, superficial y no integral.

Este autor refiere además, que por el afán de implementar la oralidad en los procedimientos se desarrollaron normas respecto a las audiencias, términos y notificaciones, pero que no fue suficiente la preocupación o materialización de ello que el panorama expuesto no ha sido implementado de manera consistente por parte de los órganos de control fiscal.

Así entonces Méndez (2011) refiere que los contralores territoriales deben tener en cuenta un esquema logístico y jurídico que permita la implementación progresiva de la oralidad, así entonces refiere que el primer punto es la discrecionalidad, tomada por las contralorías bajo la potestad de decidir hallazgos, indagaciones preliminares y procesos activos para adecuar al proceso verbal de responsabilidad fiscal, el segundo punto es la precisión de las etapas procesales, en el que se establecen dos audiencias: una de descargos y otra de decisión, por lo que se indica que las pruebas se practicarán únicamente en la audiencia de descargos, por lo que se evita que los implicados soliciten pruebas durante todas las etapas del proceso, el tercer punto es la agilidad en las notificaciones y por último el incremento de esfuerzos para decretar medidas cautelares, identificando bienes de propiedad de presuntos responsables

fiscales con miras a que el auto de apertura e imputación del proceso las decrete, evitando así los procesos declarativos.

Asimismo, indicó que para implementar la oralidad las contralorías deberán:

“Adquirir los equipos de grabación, también se deberá reforzar los grupos de auditorías, en capacitación y en talento humano por cuanto los funcionarios no solamente se delimitaran a demostrar el daño como único requisito de procebilidad para iniciar investigaciones de responsabilidad fiscal” (p. 11)

Lo anterior sugiere los beneficios de contemplar la oralidad en el procedimiento de responsabilidad fiscal, así entonces la Corte Constitucional en sentencia C- 543 de 2011 indicó:

“Los principios de oralidad, concentración e inmediación que orientan el desarrollo de la audiencia aseguran la presencia del juez en la práctica de todas las pruebas y en la presentación de los argumentos esgrimidos por ambas partes. A su juicio, esto crea las condiciones para que, una vez finalizada la audiencia o máximo dos horas después, el juez tenga una visión fundamentada del problema jurídico y dicte una sentencia ajustada a derecho”

Consecutivamente en sentencia C- 083 de 2015 la corte señaló que los beneficios de la oralidad así:

“La oralidad, promueve la verificación de las circunstancias que configuran la responsabilidad fiscal de los investigados, de una manera más ágil, en comparación al régimen de responsabilidad fiscal ordinario. Para la Corte, el procedimiento verbal previsto, garantiza en efecto, una mayor eficiencia y celeridad al proceso de responsabilidad fiscal, en la medida en que permite un desarrollo más ágil en la investigación y juzgamiento de los imputados”

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido entonces la incorporación de la oralidad como un procedimiento idóneo para hacer más ágil y efectivo el resarcimiento de los daños, ya que trae consigo en los procedimientos, agilidad, inmediatez, celeridad, así como combatir la corrupción por parte de los servidores y particulares que administran recursos o bienes públicos.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la normatividad en cuanto al proceso de responsabilidad fiscal, es oportuno conocer su proceso histórico y aquellas normas que surgieron bajo la necesidad de orientar al control fiscal para proteger y velar los recursos del Estado, así es como ha ido evolucionando e introduciéndosele cambios y mejoras a este procedimiento, principalmente para reforzar principios generales como los de celeridad, eficacia, y publicidad.

Así entonces se evidenció con la Ley 1474 de 2011, en donde se ve este control fiscal desde una institución resarcitoria o reparatoria, pero no sancionatoria, teniendo como finalidad vigilar a las entidades y a los particulares que tienen manejo de fondos o bienes del Estado, surgió un cambio en aras de mejorar el ejercicio del control fiscal, gracias a la modificación de la ley en mención, este procedimiento se ha vuelto más expedito, cumpliendo con los principios de celeridad y eficacia, como también se percibe menor índice de los actos de corrupción que se producían.

Es importante hacer alusión a los beneficios en cuanto al uso de un procedimiento verbal toda vez que la circunstancia de pertenecer a una familia bajo las características del ritualismo, la escrituralidad y los tramites excesivos de actuaciones solo influyen en la poca eficacia de los procesos en conjunto a la necesidad de la realidad jurídica, esto en aras de hacer compatible el ambiente preponderante en cuanto a la aplicación de procedimiento y técnicas, teniendo en cuenta la familia anglosajona del derecho.

Incluir el principio de celeridad en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal ha sido sinónimo de incluir la oralidad, conllevando a un nuevo diseño del procedimiento bajo la figura de las audiencias públicas, las cuales permiten conocer en el tiempo real las decisiones que se adopten, es por ello, que allí recae la importancia de la regulación del Estatuto Anticorrupción respecto al principio de celeridad.

Así entonces el objeto de la implementación del procedimiento verbal en el procedimiento de responsabilidad fiscal es buscar la celeridad en la sustanciación de los procesos, en aras de evitar la dilación y, en consecuencia, la prescripción, es por ello que el legislador determinó el adelantamiento de los procesos en única y doble instancia, teniendo en cuenta

el artículo 97 de la Ley 1474 de 2011, cambiando de un proceso de responsabilidad fiscal escrito al procedimiento verbal, garantizando la eficiencia de los procesos.

En este orden de ideas, la oralidad en los procedimientos del derecho ha traído consigo la agilidad de estos, evitando la propagación de inconvenientes que han sido causados a la administración por la falta de celeridad, materializando así en un Estado Social de Derecho la satisfacción de exigencias concretas de justicia material, o, en otras palabras, la efectividad de los derechos, como uno de los fines esenciales introducidos en la Constitución de 1991.

Consecutivamente en materia de derecho la implementación de la oralidad, a pesar de las críticas que ha recibido, resaltan sus fortalezas, sobre todo para la obtención de una manera pronta y oportuna a la solución de las controversias que suscitan a diario entre el Estado y los particulares. Es así como desde la implementación de la oralidad por la rama judicial en Colombia, se ha disminuido la congestión que se venía presentando en el sistema escrito de sus procesos judiciales, dándole la oportunidad a una participación más activa y personal a las partes, siendo esa misma descongestión, el derrotero del proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República.

Es conveniente no solo para los entes de control fiscal, el estado colombiano y la comunidad en general, sino para el propio implicado, contar con la pronta definición de su situación jurídica que le imprime al proceso de responsabilidad fiscal, la oralidad. Motivo por el cual, la administración de cada ente de control fiscal debe implementar la logística y capacitar jurídica y técnicamente a su grupo de trabajadores para continuar con la adopción general del proceso verbal en su respectiva contraloría.

REFERENCIAS

Barrios, L. (2015) “Violación al principio de la doble instancia en la adecuación de procesos ordinarios a procesos verbales de responsabilidad fiscal tramitados en única instancia” Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/13622>

Bautista, A. (2019) “La competencia de la acción fiscal en Colombia” Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/15267?show=full>

Borda, A. (2015) “Perfil profesional para fallar procesos de responsabilidad fiscal” Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/14174/2015antonioborda.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castro, A. (2020) “El futuro del control fiscal en Colombia” Edición Gustavo Ibáñez Carreño. Bogotá Colombia. ISBN 978-958-791-183-1

Colombia, Constitucional Política de agosto 30 de 1821. Recuperado de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020077?fn=document-frame.htm\\$&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Constitucion/30020077?fn=document-frame.htm$&f=templates$3.0)

Colombia, Ley del 8 de octubre de 1821. Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/21/34/leyes_de_1821.pdf

Colombia, Constitución Política de 1991. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia SU- 620 del 13 de noviembre de 1996. M.P: Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/SU620-96.htm>

Colombia, Ley 610 de agosto 15 de 2000. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 557 del 31 de mayo de 2001. M.P: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-557-01.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 840 del 9 de agosto de 2001. M.P: Jaime Araujo Rentería. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-840-01.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C. 619 del 8 de agosto de 2002. M.P: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-619-02.htm>

Colombia, Ley 906 de 2004. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html

Colombia, Ley 1437 de 2011. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 543 de 6 de julio de 2011. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-543-11.htm>

Colombia, Ley 1564 de 2012. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

Colombia, Ley 1474 de 12 de julio de 2012. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T- 151 del 20 de marzo de 2013. M.P: Alexei Julio Estrado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-151-13.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 836 de 20 de noviembre de 2013. M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-836-13.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C- 083 de 24 de febrero de 2015. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-083-15.htm>

Contraloría General del departamento de la Guajira. (2018) “Manual de proceso administrativo de responsabilidad fiscal” Recuperado de https://contraloria-general-del-departamento-de-la-guajira.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloria-general-del-departamento-de-la-guajira/content/files/000028/1385_manual-proceso-fiscal-version-7.pdf

García, H. (2018) “Procedencia de las nulidades dentro del proceso de responsabilidad fiscal luego de haberse proferido el fallo de primera instancia” Universidad Católica de Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22559/1/Art%C3%ADculo%20de%20investigaci%C3%B3n.pdf>

Méndez, L. (2011) “El principio de celeridad en el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia” Universidad Católica de Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15031/1/Celeridad%20en%20el%20Proceso%20de%20Responsabilidad%20Fiscal.pdf>

Ordoñez, T. (2016) “La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial” Revista IUSTA. Recuperado de <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3026>

Ordoñez, T. Gómez, A. Bayona, D. (2018) “Hallazgos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal en Colombia 2012-2017” Revista Republicana. ISSN: 1909- 4450 Núm 27, Julio-diciembre de 2019, págs. 211- 233. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502019000200211&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Procuraduría General de la Nación. Expediente No. D- 94644. Concepto No. 5537. Del 5 de marzo de 2013. Bogotá. M.P: Mauricio González Cuervo. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/concepto_procurador//389_D-9466_C5537.doc

Ramírez, K. (2018) “Proceso de responsabilidad fiscal” Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/15403/2018karlaramireztozoa.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Ruiz, B. (2019) “Estatuto Anticorrupción y Control Fiscal: una mirada desde los derechos fundamentales en Colombia”. Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/16839>

Quintero, M. Quintero, L. (2018) “El control fiscal y la responsabilidad fiscal” Editorial Temis S.A. Bogotá Colombia. ISBN 978-958-35-1197-4