

INFORME NACIONAL DE COLOMBIA

El control fiscal en Colombia: perspectivas, análisis y retos

Germán Lozano Villegas

*Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo
de la Universidad Externado de Colombia, abogado
asesor, consultor y litigante*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Marco constitucional y legal del control fiscal en Colombia. 3. El control fiscal y la garantía convencional de derechos políticos. 4. Control fiscal en los territorios. 5. Mecanismos para resarcir a la Administración frente a daños fiscales. 6. Conclusiones: Algunas reflexiones frente al futuro y alcance del control fiscal en Colombia. 7. Bibliografía. 8. Anexos.

1. Introducción

La función de control fiscal es uno de los escenarios de mayor relevancia frente al cumplimiento efectivo de los cometidos estatales señalados en la Constitución, dado que con ella se garantiza el adecuado manejo y gestión de fondos de la Nación y por ende se vela por la protección del patrimonio público (Corte Constitucional, 2015). Para entender de mejor manera el control fiscal en Colombia, es necesario realizar una breve exploración histórica de cómo se institucionalizó esta vertiente de la función administrativa.

Por medio de la Ley 42 de 1923, se creó como servicio nacional administrativo el Departamento de Contraloría, a cargo de un funcionario denominado Contralor General de la República y un ayudante, el Auditor General, funcionarios nombrados por el ejecutivo con aprobación de la Cámara de Representantes. La creación de este órgano se dio como consecuencia de la Misión Kemmerer (Suárez Ricaurte, 2018). Constitu-

cionalmente, solo fue hasta el año 1945 con el Acto Legislativo 01 de 1945 que se incorporó este órgano de control a la Carta Política, asignándole lo que hasta el momento se denominaba la “vigilancia de la gestión fiscal”. Frente al tipo de control que se ejercía por esta entidad, a través de la Ley 20 de 1975, se fijaron los sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal, señalando que las funciones de este órgano se realizarían a través de las etapas integradas de “control previo”, “control perceptivo”¹ y “control posterior”.

Las discusiones más importantes que se dieron entre 1975 y 1991 se presentaron frente al modelo de control fiscal y estaban dadas en relación con el control previo. Este tipo de vigilancia sobre la gestión de recursos públicos se caracterizaba por presentarse con anterioridad a que actúe la Administración, concepción que para el Constituyente de 1991 resultó ser poco eficaz. En efecto, dado que para que la Administración pudiera ejecutar recursos era necesario contar con el aval previo de la Contraloría, se llegó a contar con situaciones en donde este organismo “coadministraba”, y abusaba de su poder (Mosquera y González, 2020).

La gran transformación que sufrió el control fiscal con la Constitución de 1991, se dio gracias a la transformación del modelo previo y perceptivo a uno posterior y selectivo, que se fundamenta entonces en la revisión de muestra de actuaciones ya adelantadas por los ejecutores, que se analizan frente a sus resultados. Sobre el particular, el Consejo de Estado (2011) explicó:

“Esto es, que la vigilancia se cumple respecto de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos que son objeto de control y de los resultados obtenidos por los mismos, mediante un procedimiento técnico de elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones y actividades que permitan obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal (S.P.)”.

Este breve recuento histórico permite entender que el control fiscal como objeto de estudio ha sido dinámico y muchos factores normativos y políticos inciden en su desarrollo. Sin embargo, para lograr entender de mejor forma esta subespecie de la función administrativa, es necesario analizar las condiciones orgánicas y constitucionales actuales.

1. En relación con el control perceptivo, el mismo se entendía como aquella función asociada a “verificar objetivamente la integridad de las existencias y la correcta contabilización de las operaciones, evitando que los responsables de manejo den una finalidad diferente de la que se ha asignado, a los fondos o elementos que tengan bajo su custodia” (Gobernación del Atlántico, 2020).

2. Marco constitucional y legal del control fiscal en Colombia

A partir del título X de la Constitución Política, se desarrollan los organismos de control dentro de la estructura del Estado, entendiendo que son las autoridades que desarrollan funciones relacionadas con el control disciplinario, la defensa de los intereses de la nación y el ejercicio del control fiscal; su delimitación orgánica se da por fuera de las ramas del poder público, ya que no están adscritos ni vinculados a ninguno de ellos (Departamento Administrativo de la Función Pública, S.F.), pero pertenecen a la estructura del Estado (Rodríguez, 2011).

De acuerdo con la interpretación que ha realizado la Corte Constitucional (2002), la ubicación que se dio a los órganos de control en la estructura orgánica de la Constitución asegura una garantía de autonomía de ellos, que se materializa en lo siguiente: i) ellos no pertenecen a ninguna de las ramas; ii) al tener una actuación por fuera de ellas, son independientes funcionalmente, y iii) gozan de un poder para ordenar su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión encomendada.

Dentro de este título, se organizó la Contraloría General de la República, como una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, que no tendrá funciones distintas a las del cumplimiento de su misión y al desempeño de las labores necesarias para su propia organización. A cargo de esta entidad, la Constitución de 1991 previó la existencia del funcionario público denominado “Contralor General”, elegido por el Congreso de la República, durante el primer mes de sesiones y que desempeña esta función por un periodo de cuatro años. Frente a la elección de este servidor, la Constitución previó un mecanismo para garantizar su idoneidad, a través de la realización de un concurso público que fue desarrollado mediante la Ley 1904 de 2018².

El papel de la Contraloría General de la República en relación con sus vigilados ha sido claramente definido por la jurisprudencia constitucional; en tal sentido, Corte Constitucional (2020) ha explicado que ella:

“[...] acompaña horizontal, colaborativa y armónicamente a las ramas tradicionales del poder público, a través de una función especializada y autónoma mediante la cual inspecciona la actividad fiscal externa de

2. Las etapas del proceso de selección para contralor son las siguientes: i) convocatoria pública, ii) inscripción, iii) conformación de listado de admitidos, iv) aplicación de pruebas de conocimiento, v) evaluación de criterios de selección, vi) realización de entrevista; para finalmente proceder a la elección en una sesión del Congreso en Pleno. Ciertamente, la definición del modelo de designación de este importante funcionario se dio desde la visión del sistema de *cheks and balances*.

todas las instituciones del Estado desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultados (S.P.)”.

Tal y como se indicó anteriormente, el nuevo modelo de control planteado por la Constitución fue el del posterior y selectivo; sin embargo, en el año 2019 se presentó una reforma constitucional profunda, que buscaba modernizar el ejercicio del control fiscal. A partir de esta reforma, se introdujo el enfoque de control preventivo y concomitante, el cual suscitó en su momento enormes dudas, ya que se confundía con el control previo que fue suprimido en 1991. Sin embargo, el enfoque de la reforma planteaba un seguimiento permanente a la ejecución de los recursos, con apoyo fundamental de dos actores: i) la población civil, que ejecuta control social, y ii) los líderes de los procesos, en el marco del control interno; sin que se llegara al extremo de coadministrar. El control preventivo fiscal, ciertamente encuentra enormes ventajas en relación con la protección del patrimonio público. La OCDE (2021: 12) ha reconocido que esta modalidad de evaluación de la gestión permite:

“[...] vigilar el nivel de ejecución de gastos de proyectos [...] en tiempo real y así intervenir de manera oportuna si se observan sobrecostos o atrasos sin tener que esperar que se termine la obra y documentar los hallazgos en una auditoría posterior”.

Sobre esta misma línea, afirmó este organismo internacional que dicho mecanismo de control, que tiene presencia en otras latitudes³, puede ayudar en la labor de prevenir riesgos asociados a la corrupción y al fraude, antes de su consumación. A diferencia de lo que sucede con el control posterior y selectivo, que básicamente identifica aquellas situaciones que han generado daños sobre el patrimonio, el control preventivo de acuerdo con la OCDE busca eliminar riesgos potenciales que puedan desencadenar daños que eran previsibles. La Corte Constitucional (2020), al analizar la constitucionalidad de la reforma constitucional, y tras efectuar un análisis comparativo entre el control preventivo y previo⁴ y el juicio de sustitución, definió como elementos centrales de la reforma los siguientes:

“[...] la Corte considera indispensable destacar que el Acto Legislativo 4 de 2019 se cuidó de advertir que el control preventivo y concomitante: (i) no implicará coadministración; (ii) se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación

3. Este control está presente en países como Perú, en Brasil en el Tribunal Federal de Cuentas, en México en la Auditoría Superior de la Federación, en Jamaica, entre otros. OCDE, *op. cit.*

4. Véase 8. Anexos: Cuadro 1. Comparativo entre el control previo y preventivo.

e impacto de los recursos públicos; (iii) mediante el uso de tecnologías de la información; (iv) con la participación activa del control social y con la articulación del control interno; (v) con carácter excepcional no vinculante; (vi) sin que pueda versar sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos y finalmente (vii) realizándose en forma de advertencia al gestor fiscal, cuyo ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al contralor general de la República en materias específicas”.

Al concluir el examen de constitucionalidad, encontró la Corte que el acto legislativo no lesionaba principios constitucionales relacionados con la separación de poderes; por el contrario, se trata de una medida que buscaba fortalecer el control fiscal frente a nuevos retos asociados a la corrupción y el uso de nuevas tecnologías.

Frente a los sistemas de control fiscal, en desarrollo de las modificaciones introducidas en el acto legislativo 4 de 2019, el Presidente de la República expidió el Decreto 403 de 2020, en donde señaló los siguientes sistemas: i) control financiero, ii) control de legalidad, iii) control de gestión, iv) control de resultados, v) revisión de cuentas y vi) evaluación de control interno; sin embargo tales disposiciones fueron anuladas por la Corte Constitucional en razón a que no existía unidad de materia entre la autorización para ejercer temporalmente la función legislativa y el contenido de lo regulado.

3. El control fiscal y la garantía convencional de derechos políticos

Una de las discusiones que se han suscitado en los últimos años, especialmente a raíz de la decisión adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, se refiere a la posibilidad de que organismos administrativos, como las contralorías, restrinjan derechos políticos de servidores públicos de elección popular. El panorama en el ordenamiento en Colombia ha sido objeto de varias posiciones que, por un lado, buscan defender el ejercicio del control (tanto fiscal como disciplinario), como herramientas que pueden intervenir frente a estos derechos; mientras que hay otras posiciones que buscan aplicar de manera integral y completa el precedente convencional.

En Colombia, la Ley 610 de 2000 creó un instrumento denominado boletín de responsables fiscales, como una publicación que socializa a las personas que hayan sido condenadas en un proceso de responsabilidad fiscal y que, a su vez, les impide acceder a cargos públicos (de cualquier tipo). Esta consecuencia jurídica fue igualmente reproducida por el Código General

Disciplinario de los servidores públicos, que en su artículo 42 plantea como una inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos el hecho de haber sido declarado responsable fiscalmente⁵.

Frente al particular, en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos planteó una regla convencional, relacionada con la interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Para esta Corte, la restricción de derechos políticos solo puede estar dada por una decisión judicial, proferida por autoridad competente, en el marco de un proceso penal. Al analizar el contexto colombiano, la CIDH (2020) señaló:

“Por otro lado, el Tribunal constata que el artículo 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 señala que ‘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 ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él’. Asimismo, dicho artículo señala que no se podrán posesionar en cargos públicos ‘quienes aparezcan en el boletín de responsables’ hasta que se cancele la sanción. Para efectos del presente análisis, esta norma debe ser entendida en su relación con el artículo 38 del Código Disciplinario Único, el cual prevé que ‘[t]ambién constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: [...] 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente’. De lo anterior se concluye que, aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro, pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único y de la prohibición a los funcionarios competentes de dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.

115. En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir

5. “ARTÍCULO 42. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: [...]”

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente. [...]

PARÁGRAFO 1. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente”.

derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento (S.P.)”.

A partir de la interpretación realizada por la Corte Interamericana, frente al boletín de responsables fiscales, este alto tribunal ordenó al Estado colombiano realizar una modificación del orden interno, con la finalidad de que el mismo se adecue a las garantías convencionales; sin embargo, hasta la fecha esta orden no se ha cumplido⁶.

Con anterioridad a la expedición de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ordenamiento jurídico permitía el control judicial de las decisiones dictadas en procesos de responsabilidad fiscal, por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, como una garantía de protección de los derechos del involucrado. Con la reciente reforma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo, se incorporó un control automático de legalidad, que no fue bien acogido por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷. En efecto, esta norma terminó por ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional (2022), al considerar lo siguiente:

“[...] existía un tratamiento diferenciado entre los responsables fiscales y el resto de destinatarios de actos administrativos que carece de justificación constitucional. Señaló que el patrón de comparación estaba dado por la condición de justiciables, como ciudadanos destinatarios de actos administrativos susceptibles de ser controlados por la jurisdicción. También encontró que el trato diferenciado se concretaba en la manera disímil en que los responsables fiscales y los demás justiciables accedían a la administración de justicia. Según la demanda, unos

6. Frente a la misma, se considera que además de cumplir con el mandato señalado en la convención americana de derechos humanos, el Estado está obligado a garantizar compromisos internacionales derivados de tratados contra la corrupción. En tal sentido, es posible que en una interpretación que garantice ello, organismos de control como la CGR o la Procuraduría puedan restringir derechos políticos, siempre que se trate de hechos derivados de corrupción (Gómez Lee, 2021).

7. Desde su creación, diferentes salas del Consejo de Estado dispusieron inaplicar el artículo 136A del CPACA, por considerar que esta norma no consagraba un medio de protección para los sujetos que han sido declarados fiscalmente, sino que menoscaba sus garantías que pueden verse mejor representadas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Consejo de Estado, 2021).

tienen control automático e integral mientras que los otros deben demandar. Según el derecho viviente del Consejo Estado, la asimetría se traduce en que unos cuentan con todas las garantías procesales y los otros no. Finalmente, y siguiendo la metodología del juicio integrado, la Corte dijo que dicho tratamiento no estaba justificado porque si bien el control automático era efectivamente conducente para lograr los fines constitucionalmente importantes de la celeridad, la seguridad jurídica y la descongestión judicial (extraídos del trámite legislativo de la norma), lo cierto es que el grado de limitación de los derechos de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y al debido proceso era desproporcionado en comparación con el nivel de satisfacción de dichos fines (S.P.)”.

De esta manera, en el ordenamiento colombiano persiste la posibilidad de que los declarados responsables fiscalmente puedan someter a control judicial aquellos actos administrativos que, potencialmente, pueden limitar el ejercicio de sus derechos convencionalmente tutelados. En efecto, para ello cuentan con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se pueden solicitar y aportar pruebas, se puede solicitar la suspensión provisional del acto acusado y, en todo caso, el proceso judicial se tramita en doble instancia, permitiendo que el ordenamiento interno cuente con instrumentos para adecuarse a los estándares convencionales.

4. Control fiscal en los territorios

La Constitución Política, en línea con el principio de la descentralización como criterio fundante, diseñó un modelo de control fiscal para los territorios, a partir de la creación de las contralorías territoriales (artículo 272 C.P.). En efecto, la disposición en cuestión autorizó a los concejos distritales y municipales y a las asambleas departamentales para que ellas crearan, en sus respectivas entidades territoriales, contralorías como organismos técnicos dotados de autonomía administrativa y presupuestal. Las contralorías territoriales están bajo el liderazgo de un contralor territorial, servidor público que es igualmente electo por las asambleas y los concejos para un periodo de cuatro años, que no puede coincidir con el del Gobernador o Alcalde. Ahora bien, para su elección, la Constitución definió que la misma se daría previa una convocatoria pública, en la que se garantizaran “los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género”⁸.

8. Artículo 272 C.P.

A pesar de la garantía constitucional de autonomía, con la que se crearon las contralorías territoriales, lo cierto es que las modificaciones introducidas con el acto legislativo 4 de 2019 llevaron a incrementar las facultades de la Contraloría General de la República en relación con las territoriales. Veamos cómo se dio ello:

- En primer lugar, se estableció una competencia prevalente de la CGR para realizar evaluación de la gestión fiscal y control respectivo sobre entidades territoriales, asunto que sería regulado por la Ley.
- En segundo lugar, el Contralor General de la República debe llevar un registro de la deuda pública de las entidades descentralizadas territorialmente.
- En tercer lugar, corresponde al Contralor General de la República dictar normas generales para que se garantice la armonización de los sistemas de control fiscal, tanto del orden nacional como territorial.
- En cuarto lugar, se habilitó al Contralor General de la República a intervenir en casos excepcionales en las funciones de control y vigilancia de las contralorías territoriales. Para llevar a cabo dicha función, debe mediar solicitud del gobernante local, de la corporación de elección popular correspondiente (asamblea o concejo), de una comisión permanente del Congreso de la República o por petición ciudadana a través de un mecanismo de participación ciudadana. De igual manera, procederá por petición de la propia contraloría.
- La relación funcional que se da entre las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República se regula por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad⁹.

9. La definición y caracterización de estos principios fue realizada por el legislador extraordinario a través del Decreto-ley 403 de 2020, en donde se indicó frente a estos componentes generales:

- Concurrencia: en virtud de este principio, la CGR comparte competencias en materia de vigilancia y control fiscal con las contralorías territoriales.
- Coordinación: de acuerdo con lo señalado en la Ley, el ejercicio de las competencias concurrentes se hace armónica y colaborativamente, sin que implique que las funciones especiales de la CGR anulen la competencia de las contralorías territoriales.
- Subsidiaridad: la competencia de las contralorías territoriales debe hacerse de la manera más próxima con el ciudadano, sin perjuicio de que la CGR intervenga directamente en los asuntos propios de las contralorías territoriales.

En aplicación del principio de prevalencia, “cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Decreto Ley, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República”¹⁰.

La limitación de la autonomía de las contralorías territoriales, de igual manera se materializa en la estructuración legal del modelo de control fiscal. En efecto, el artículo 5 del Decreto-ley 403 aseguró que las acciones y los objetos de control en el ámbito territorial son establecidos con independencia técnica, pero con las siguientes barreras:

- Que esa independencia técnica sea supeditada a la “colaboración técnica” que puede existir con la Contraloría General de la República.
- Pese a que las contralorías territoriales pueden definir los procedimientos técnicos de control, los métodos y las formas de rendir cuentas por parte de los sujetos vigilados, en todo caso, la Contraloría General de la República tiene la facultad de unificar y estandarizar la vigilancia y el control fiscal, acto que en todo caso tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales.

De igual manera, para el ejercicio del control preferente por parte de la Contraloría Territorial, se crearon unos instrumentos en favor de la Contraloría General de la República que son los siguientes: a) vigilancia fiscal concurrente integral o selectiva, transitoria o permanente; b) Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal; c) Sistema Nacional de Control Fiscal —SINACOF—; d) acciones conjuntas y coordinadas entre contralorías; e) intervención funcional de oficio¹¹; f) intervención funcional excepcional; g) fuero de atracción.

10. Artículo 3 del Decreto-ley 403 de 2020.

11. En desarrollo del mandato de intervención funcional oficiosa, el legislador extraordinario quiso ser precavido al establecer criterios objetivos para su procedencia; *v. gr.*, la existencia de objetos de control con trascendencia o impacto social, económico, ambiental o político; la falta de capacidad técnica de la contraloría territorial; sin embargo, dio un amplio margen de discrecionalidad al Contralor General de la República, quien en un tercer supuesto puede intervenir por su decisión, obedeciendo criterios “técnicos de pertinencia, eficiencia, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y oportunidad (artículo 19 del Decreto-ley 403 de 2020).

Tal vez uno de los aspectos más controversiales y que compromete la autonomía territorial¹², tanto de la Contraloría en ejercicio de sus funciones como de las mismas corporaciones públicas de elección popular, está dado por la intervención administrativa. De acuerdo con lo señalado en el artículo 32 del Decreto-ley 403 de 2020, esta intervención es un desarrollo del principio de subsidiaridad, que permite a la Contraloría General de la República asumir, de manera temporal y parcial, las competencias de las contralorías, no solo desde la perspectiva misional, sino también administrativa, para garantizar la objetividad y eficiencia en el ejercicio del control fiscal.

En la práctica, la intervención implica que la Contraloría General de la República —CGR— designa un agente interventor que asume las funciones del Contralor Territorial, en lo relacionado con las causas que dieron origen a la intervención, y por tanto, el contralor territorial conserva sus competencias en los demás asuntos. Es claro que, en la actualidad, la posición de la CGR es privilegiada y se encuentra realmente fortalecida, teniendo en cuenta que el legislador le asignó competencias no solo frente a autoridades y gestores fiscales en ese orden, sino que tiene prevalencia para el control igualmente en el ámbito territorial. A partir de esta visión, pueden construirse entonces dos apreciaciones del grado de autonomía e independencia de las contralorías territoriales:

- No cuentan con la suficiente autonomía y pueden verse coartadas en su independencia técnica: Frente a esta visión, se puede decir que los entes de control fiscal territorial no tienen la suficiente autonomía, por las siguientes razones:

12. La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de valorar recientemente los estándares de autonomía e independencia de las contralorías departamentales. En la sentencia C-376 de 2022, el Alto Tribunal explicó lo siguiente: “En resumen, las contralorías departamentales son órganos de control que ostentan autonomía e independencia. La autonomía se refiere a la capacidad de ejercer su función de control fiscal a través de una administración y presupuesto propios. También implica, en principio, que el servidor público que dirige el órgano de control no sea designado ni pueda ser removido por funcionarios pertenecientes a las entidades a las que está llamado a vigilar, así como que los actos mediante los cuales se ejerce la vigilancia fiscal no estén supeditados a la aprobación o revisión de los entes vigilados. Por su parte, la independencia conlleva la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales asignados a esos organismos de control. Con todo, el ejercicio adecuado de la vigilancia fiscal requiere la independencia y autonomía de los órganos que la ejecutan, sin perjuicio del mandato de cooperación que deviene transversal a todas las entidades que hacen parte del Estado colombiano”.

El ejercicio interpretativo realizado por la Corte, realmente es válido si se toma en cuenta la autonomía e independencia desde la perspectiva orgánica interna del ente territorial, es decir, de la relación de los órganos de control frente a sus vigilados. Ciertamente, las apreciaciones objetivas permiten determinar que los entes territoriales cuentan con un control fiscal independiente, que es ejercido por autoridades propias.

- o Su labor puede ser intervenida desde diferentes instrumentos, inclusive apelando a facultades discrecionales, en las cuales el Contralor General de la República tiene amplio manejo.
- o Es posible que la CGR intervenga mediante agente el ejercicio de las funciones de las contralorías territoriales, haciendo que ellas sean susceptibles de ser reemplazadas en el ejercicio ordinario de sus funciones, inclusive, pudiendo ordenar medidas de tipo administrativo interno.
- o En todo caso, la CGR cuenta con la posibilidad de asumir el control fiscal preferente, instrumento que puede vaciar el contenido funcional de las contralorías territoriales.

De igual manera, se puede considerar el riesgo frente a la independencia técnica de las contralorías territoriales, cuando se asigna la competencia a la CGR para expedir, con carácter vinculante, una unificación y estandarización respecto de los procedimientos técnicos de control, métodos y formas de rendir cuentas, así como los mecanismos para el ejercicio de la facultad de vigilancia fiscal. Mientras tanto, desde una visión menos estricta, se puede indicar lo siguiente:

- El ejercicio de control fiscal en el ámbito territorial es autónomo e independiente, y las medidas adoptadas por el legislador están encaminadas a asegurar fines legítimos, como asegurar la objetividad e imparcial del control: Esta visión esencialmente contempla que la función de control fiscal territorial es autónoma e independiente, frente al orden nacional, ya que las competencias entregadas a la CGR son todas excepcionales y atienden a criterios objetivos. De igual forma, pese a que existen estos instrumentos de intervención, los mismos están constitucionalmente avalados, y adquieren relevancia en ciertos escenarios en los cuales se pueden ver afectadas la objetividad y la calidad del control.

A partir de todo lo expuesto, y al margen de la posición que se adopte frente a esta temática, no se puede dejar de admitir que se ha buscado modernizar el ejercicio de control fiscal en los territorios. En efecto, tanto las modificaciones constitucionales como legales, han buscado fortalecer el ejercicio de este control, entregando amplias facultades a los diferentes órganos según su nivel y buscando la especialización de sus funciones¹³. En

13. Muestra de ello es la creación de un sistema especial de carrera administrativa para los funcionarios de las contralorías territoriales, materializado con la expedición del Decreto 409 de 2020.

tal caso, el equilibrio entre las competencias de la CGR y la autonomía territorial depende ya no de la consignación abstracta de facultades entre uno y otro ente, sino del uso adecuado, racional y proporcional de las funciones que les han sido asignadas.

5. Mecanismos para resarcir a la Administración frente a daños fiscales

En Colombia, para lograr la determinación de responsabilidad por el daño al patrimonio del Estado, con ocasión o en ejercicio de la gestión fiscal, existe el proceso de responsabilidad fiscal, regulado por la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011. El mismo, garantiza la reparación al Estado mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para la determinación de responsabilidad, la Ley cualifica los sujetos que pueden ser objeto de este tipo de trámite, a aquellos que ejerzan gestión fiscal, en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000¹⁴.

Frente a esta cualificación, la Corte Constitucional ha señalado que este concepto resulta preponderante para la determinación de responsabilidad fiscal, y, en su ausencia, no es posible adelantar este tipo de procedimientos, por desbordar la esfera de vigilancia y control por parte de estos organismos¹⁵. El trámite adelantado en el proceso de responsabilidad fiscal es puramente administrativo y no tiene connotaciones jurisdiccionales, es adelantado tanto por las contralorías territoriales como por la General de la República, y el mismo no tiene naturaleza sancionatoria, sino puramente resarcitoria. Al respecto, la Corte Constitucional (2014)¹⁶ ha explicado que el mismo tiene las siguientes características:

14. "ARTÍCULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

15. En la sentencia C-438 de 2022, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, al considerar que tal disposición disponía que particulares son responsables fiscales sin tener la calidad de gestores fiscales.

16. De igual manera, la Corte Constitucional (2014) en la sentencia T-738 explicó: "La Corte Constitucional ha señalado que el proceso de responsabilidad fiscal comprende el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelanta la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales, con el fin de determinar la responsabilidad que corresponde por la administración o manejo irregular de los dineros o bienes públicos. En el trámite de la responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan

“Con base en el régimen jurídico vigente en cada momento, se han establecido una serie de características predicables de esta forma de responsabilidad. En la jurisprudencia constitucional se ha expresado que la responsabilidad fiscal

- i) es de naturaleza administrativa;
- ii) es determinada a partir de un proceso de esta misma naturaleza, es decir, un proceso administrativo;
- iii) no tiene un carácter sancionatorio, sino eminentemente resarcitorio, pues busca recuperar el valor equivalente al detrimento ocasionado al patrimonio de una entidad estatal, teniendo esta suma como límite a exigir; y
- iv) en este proceso se deben observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal (S.P.)”.

De esta manera, puede indicarse que el proceso de responsabilidad forma parte propiamente de la función administrativa de control fiscal, que se subdivide fundamentalmente en dos etapas: i) una en donde se realiza la vigilancia de la gestión fiscal (mediante auditorías, control preventivo, entre otras), y ii) el proceso de responsabilidad propiamente dicho, con las características descritas.

De acuerdo con lo señalado por la Ley, para que se pueda establecer responsabilidad fiscal, se requieren los siguientes elementos: i) en primer lugar, una conducta dolosa o culposa, atribuible al sujeto cualificado (gestor fiscal), la efectiva materialización del daño patrimonial al Estado, y un nexo causal entre uno y otro. A la luz de lo señalado en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, la culpa que permite establecer responsabilidad fiscal es culpa grave, y por tanto se trata de un procedimiento de responsabilidad subjetivo, en donde es necesario que la conducta del procesado se encuadre dentro de un estándar contrario al comportamiento objetivo exigido al gestor fiscal.

Para adelantar este trámite resarcitorio, el legislador expresamente planteó un término para su ejercicio, de tal forma que las contralorías cuentan con cinco años desde la ocurrencia de los hechos para proferir el respectivo auto de apertura del proceso; este término considerado como de caducidad. Por su parte, una vez iniciado el proceso, la Contraloría cuenta con cinco años para determinar la responsabilidad o no del implicado, so pena de su prescripción. Estos términos forman parte de las garantías del debido proceso¹⁷, pues aseguran que las acciones que generen perjuicios fiscales no

el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal”.

17. Uno de los asuntos que más discusiones generó una vez expedida la Ley 610 correspondió a la excepción de cosa juzgada que existe en los procesos de responsabilidad fiscal, siendo esta una garantía asociada al debido proceso del artículo 29 de la Constitución. En efecto, el

desencadenen potestades eternas, sino que se encuentren efectivamente limitadas en el tiempo.

El proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con la descripción legal adjetiva, puede desarrollarse a través de dos procedimientos diferentes: el ordinario¹⁸ y el verbal¹⁹; este último se aplica 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, es decir, cuando existe demostración objetiva del daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existen testimonios que ofrecen serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que compromete la responsabilidad fiscal de los implicados.

El proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con lo señalado en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, será de única instancia²⁰ cuando el daño patrimonial sea igual o inferior a la menor cuantía de la contratación de la

artículo 17 señala: "ARTÍCULO 17. REAPERTURA. Cuando después de proferido el auto de archivo del expediente en la indagación preliminar o en el proceso de responsabilidad fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso. Sin embargo, no procederá la reapertura si después de proferido el auto de archivo, ha operado la caducidad de la acción o la prescripción de la responsabilidad fiscal".

La Corte Constitucional (2008), en la sentencia C-382 de 2008, consideró que esta medida, de excepción a la cosa juzgada, era constitucional, en la medida en que (i) es dictada por el legislador dentro del marco amplio de sus competencias constitucionales; (ii) por su intermedio se persigue un fin legítimo —la justicia material y la defensa del orden justo y del patrimonio público—; (iii) la misma es razonable y no arbitraria, toda vez que opera conforme a causales específicas constitucionalmente admisibles y dentro de unos términos previamente establecidos en la ley: el consagrado para la caducidad y la prescripción, y, finalmente, (iv) es también una medida proporcional, pues si bien consagra una excepción al principio de cosa juzgada, redundando en beneficio de valores y fines constitucionales de mayor jerarquía como la justicia y el orden justo (S.P.).

Sin embargo, en nuestro criterio y pese a que no se trata de un proceso sancionatorio sino resarcitorio, es una medida inconstitucional, dado que efectivamente desconoce la cosa juzgada, abriendo paso a que los entes de control fiscal puedan abrir cuantas veces consideren necesaria una causa, que terminó por una negligencia probatoria y solo sería admisible la misma en eventos en los cuales: i) se trate de una prueba sobreviniente o cuando la decisión inicialmente adoptada de terminación se fundamente en pruebas falsas.

18. Véase 8. Anexos. Cuadro n.º 2 del procedimiento ordinario fiscal.

19. Véase 8. Anexos. Cuadro n.º 3 del procedimiento verbal fiscal.

20. Es claro que, durante el procedimiento administrativo, el investigado tiene múltiples garantías de defensa; sin embargo, la existencia de procesos de única instancia puede plantear ciertas restricciones al derecho al debido proceso. En este sentido, debe indicarse que los procesos de esta naturaleza se encuentran constitucionalmente justificados en la libertad de configuración legislativa, que en todo igualmente garantiza la posibilidad de impugnación de estos actos ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en donde se garantiza la doble instancia del proceso judicial.

respectiva entidad. Es pertinente señalar que el proceso de responsabilidad fiscal, a pesar de ser resarcitorio, ostenta elementos propios de procesos sancionatorios. En efecto, una visión del mismo comparado con el proceso disciplinario encuentra que comparten dos etapas fundamentales: una de instrucción (que va en el disciplinario hasta el pliego de cargos o su equivalente en responsabilidad fiscal que es la imputación) y otra de juzgamiento (que va desde la notificación del pliego de cargos en el disciplinario, o su equivalente en el proceso de responsabilidad fiscal, hasta el fallo correspondiente)²¹.

Una vez culminado el proceso de responsabilidad fiscal, este podrá llevar únicamente a dos caminos: exoneración de responsabilidad o declaratoria de responsabilidad fiscal. En este último caso, la Ley determinó las siguientes consecuencias:

- El fallo de responsabilidad fiscal presta mérito ejecutivo; una vez esté en firme y para su cobro, las entidades pueden hacer efectiva la facultad de jurisdicción coactiva.
- Como se indicó, los fallos de responsabilidad fiscal son impugnables ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.
- Tal y como se explicó al inicio del texto, la responsabilidad fiscal genera la inclusión en el boletín de responsables fiscales, instrumento que conforme a lo explicado amerita una revisión ante la posible colisión de la misma, respecto de lo señalado en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- La declaratoria de responsabilidad fiscal habilita a que la Contraloría correspondiente solicite a la autoridad administrativa la caducidad del contrato, siempre que se cumplan los requisitos legales para ello (que esté en ejecución y no se haya liquidado el contrato).

21. Ahora bien, así como sucede en los procesos de índole disciplinaria a partir de la expedición de la Ley 2094 de 2021, en los cuales se garantiza la división de roles entre instrucción y juzgamiento, y conforme a la estructura procesal antes vista, una opción de mejora para favorecer los derechos de los vinculados es que se plantee una división de roles, que asegure que dos autoridades independientes conozcan de la fase inicial del proceso (desde la indagación hasta el auto de imputación) y la fase final del proceso (desde la notificación del auto de imputación hasta el fallo de responsabilidad fiscal). Sin embargo, es claro que, en todo caso, el trámite regulado tanto en la Ley 1474 como en la 610 contempla múltiples garantías de defensa de los vinculados. Las mismas, aunque no ostentan la misma rigurosidad de los procesos penales, sí plantean instrumentos idóneos de defensa.

Debido a estas condiciones, el ordenamiento ha planteado múltiples garantías procesales para los vinculados a estos procesos, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Motivación obligatoria de las decisiones, y las mismas deben fundarse en pruebas válidamente recopiladas durante el trámite.
- Previo a la imputación, es obligatorio que se escuche en versión libre al procesado.
- El vinculado en un proceso de responsabilidad fiscal puede ser asistido con abogado de confianza. En caso de que no sea localizado se le nombrará defensor de oficio.
- Existen unos términos claramente definidos, que son perentorios de conformidad con la Ley.
- Se garantiza al vinculado su defensa; para ello podrá presentar sus argumentos en las diferentes etapas, puede solicitar pruebas, así como impugnar sus decisiones (salvo el caso del proceso de única instancia).

A pesar de que existen enormes garantías para los involucrados en este tipo de procesos, es necesario que aún se aborden algunos aspectos que pueden garantizar la satisfacción plena del derecho al debido proceso, tal como se explicó en este acápite.

6. Conclusiones: Algunas reflexiones frente al futuro y alcance del control fiscal en Colombia

Las reflexiones que hasta el momento se han señalado nos han permitido observar la manera como se desarrolla el control fiscal en Colombia. La estructura de control fiscal en Colombia, ciertamente se plantea desde dos perspectivas: una preventiva y otra resarcitoria. Dentro de la función preventiva, encontramos que las autoridades que ejercen el control fiscal tienen la posibilidad de analizar, en tiempo real, la ejecución del gasto público, y formular las advertencias correspondientes, sin incurrir en coadministración. Ahora bien, es importante que esa función preventiva y de vigilancia se encuentre enlazada a la resarcitoria, para garantizar así que cuando haya detrimento del patrimonio público se pueda recuperar el daño inferido.

La estructura orgánica en la que se encuentran inmersas las contralorías, igualmente garantiza la independencia y autonomía de este ente de

control. Para el caso de la Contraloría General de la República, el mecanismo de elección permite un control fiscal objetivo, ya que en el mismo participa el Congreso y sobre él media un concurso público, en el que se verifican las calidades para cumplir con esta función. Aunque, por supuesto, existen riesgos de captura y corrupción asociados al ejercicio del control fiscal, los controles dispuestos para la verificación de la conducta de los servidores públicos de estas entidades pueden ser efectivos. En efecto, sobre ellos existen múltiples tipos de responsabilidad, como la disciplinaria, la fiscal que ejerce la Auditoría (como externa) y la penal sobre la que tiene competencia la Fiscalía General de la Nación.

La existencia de un control fiscal, estructurado en la forma como se ha diseñado en Colombia, resulta adecuada, aunque no se niega que existan aspectos que se deban reformar. Ciertamente uno de esos aspectos es la existencia del boletín de responsables fiscales, un instrumento que, como ya se dijo, fue analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, encontrando que el mismo puede restringir derechos políticos, sin que la contraloría cuente con esta facultad. Lo mismo sucede con la posibilidad de reapertura de los procesos de responsabilidad fiscal, una figura que amerita mayores restricciones o su eliminación, para garantizar materialmente el derecho al debido proceso. Ahora bien, como opciones de mejora, es posible lograr su transformación mediante las siguientes acciones:

- Asegurar el uso adecuado de nuevas tecnologías en el control fiscal, especialmente a partir del uso de la inteligencia artificial. Es claro que el manejo de la información es uno de los componentes más importantes al realizar el control fiscal. La gestión de resultados de las entidades y frente al gasto público se expresa en valores, cuantificables y sobre todo verificables a partir de la información que puede solicitar la Contraloría. En tal sentido, con el acompañamiento del Ministerio de las TIC se puede lograr la estructuración de sistemas de valoración de información con apoyo de inteligencia artificial, que seguramente redundarán en una mayor efectividad del control.
- Realizar las reformas necesarias de tipo legal y reglamentario, que permitan armonizar el ordenamiento interno con los estándares convencionales frente a la restricción de derechos políticos. Tal y como se indicó previamente, respecto del boletín de responsables fiscales.
- Fortalecer el Centro de Estudios Fiscales, como un espacio que permite la profesionalización del control fiscal y puede ser un instrumento adecuado para mejorar las condiciones de capacitación, no

solo de funcionarios adscritos a la Contraloría General de la República, sino también, de aquellos pertenecientes a las contralorías territoriales.

- Establecer mecanismos de elección diversos en el orden territorial, asegurando así una mayor transparencia en el ejercicio de control y evitando la cooptación de estos órganos, por parte de quienes gobiernan.

Muchas voces en Colombia han sugerido la eliminación definitiva del control fiscal o la desaparición de los organismos territoriales de control; no obstante, la historia institucional y el recorrido realizado en este texto han permitido destacar un valioso instrumento de protección del patrimonio público. Es por ello que cualquier intento de intervención sobre esta función no debe propugnar su eliminación; por el contrario, debe buscar su modernización.

7. Bibliografía

- Consejo de Estado, Sala Consulta y Servicio Civil. (24 de mayo de 2011). Sentencia expediente 11001-03-06-000-2011-00023-00(2056) [C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo].
- Consejo de Estado, Sala Séptima de Decisión. (28 de abril de 2021). Auto expediente 11001-03-15-000-2021-01175-00(A) [C.P. Martín Bermúdez Muñoz].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de marzo de 2015). Sentencia C-103 de 2015 [M.P. María Victoria Calle].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (8 de octubre de 2002). Sentencia C-828 de 2002 [M.P. Álvaro Tafur Galvis].
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (4 de marzo de 2016). Sentencia T— 110 de 2016 [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de mayo de 2020). Sentencia C-140 de 2020 [M.P. José Fernando Reyes Cuartas].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (10 de marzo de 2022). Sentencia C-091 de 2022 [M.P. Cristina Pardo Schlesinger].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de octubre de 2022). Sentencia C-376 de 2022 [M.P. Hernán Correa Cardozo].
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. (30 de septiembre de 2014). Sentencia T— 738 de 2014 [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (4 de junio de 2014). Sentencia C-338 de 2014 [M.P. Alberto Rojas Ríos].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (8 de julio de 2020). Sentencia Caso Petro Urrego Vs. Colombia [Pres. Elizabeth Odio Benito].

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (S.F.). *Organismos de control*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/organismos-control.php#:~:text=Son%20aquellos%20organismos%20a%20los,las%20Ramas%20del%20poder%20p%C3%BAblico>.
- Gobernación del Atlántico. (2020). *Control perceptivo del presupuesto*. <https://www.atlantico.gov.co/index.php/glosario-de-terminos-17697/14972-control-perceptivo-del-presupuesto#:~:text=Tiene%20como%20fin%2C%20verificar%20objetivamente,que%20tengan%20bajo%20su%20custodia>.
- Gómez Lee, I. (2021). *Fundamentos de la Responsabilidad Fiscal en Colombia: incluye estudio del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mosquera Perea, L. y González Zapata, A. (2020). Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia. *Revista Inveniendi et Ludicandi*, 15, 71-90.
- OCDE. (2021). El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2021/12/preventive-and-concomitant-control-at-colombia-s-supreme-audit-institution_41ede00e/142aee1f-es.pdf.
- Rodríguez, L. (2011). *Estructura del Poder Público en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Suárez Ricaurte, F. (2018). Organismos de Control en la Constitución Política de 1991. *Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo II* (pp. 399-448).

8. Anexos

Cuadro 1. Diferencias entre el control previo y preventivo

CONTROL PREVIO	CONTROL CONCOMITANTE Y PREVENTIVO
En el trámite previo a la celebración del contrato debía asistir un representante de la Contraloría General, de manera que, si tenía observaciones sobre el mismo, no era posible contratar hasta tanto la Contraloría no se hubiere pronunciado y se reestudiara el asunto (Decreto 925 de 1976, art. 5).	El control “preventivo y concomitante” tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos.
La contratación estatal estaba sometida al visto bueno del Contralor (Decreto 911 de 1932, art. 9, Ley 20 de 1975, art. 9).	El control preventivo y concomitante se ejerce de forma paralela, a través de advertencias al gestor fiscal, sin que las mismas resulten vinculantes.

Fuente: Sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional.

Cuadro 2. Procedimiento ordinario fiscal

ETAPA PROCESAL	CARACTERÍSTICAS
Indagación preliminar (art. 39)	Procede cuando no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables. Tiene una duración de seis (6) meses.
Apertura de proceso de responsabilidad fiscal (art. 40)	A través de esta etapa se da formal inicio al proceso de responsabilidad; el supuesto necesario para ello es que de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo. Durante el trámite del proceso se pueden vincular garantes, como en aquellos casos en los cuales hay amparos de póliza de seguros vigentes. El término de esta etapa procesal es de tres meses, prorrogable hasta por dos meses más.

ETAPA PROCESAL	CARACTERÍSTICAS
	Una vez culminadas las mismas, la autoridad procederá a i) archivar el proceso, cuando haya lugar, o ii) proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal, y seguir con el trámite correspondiente.
Auto de imputación de responsabilidad fiscal (art. 48)	La siguiente etapa dentro del proceso de responsabilidad fiscal se inicia con el auto de imputación, que se da cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. De este auto, se correrá traslado por diez días para presentar los argumentos de defensa.
Término probatorio (art. 51)	Una vez finalizada la etapa anterior, se procederá al decreto y práctica de pruebas, para lo cual se contará con un término de 30 días.
Término para fallar (art. 52)	Finalizado el término probatorio, la autoridad tiene treinta días para proferir el fallo correspondiente.
Segunda instancia (art. 57)	La segunda instancia se tramitará respecto del fallo de responsabilidad fiscal dentro del término de veinte días, pudiendo decretar pruebas de oficio y practicarlas en diez días.

Fuente: Elaboración propia, basada en lo señalado en la Ley 610 de 2000.

Cuadro 3. Procedimiento verbal fiscal

ETAPA PROCESAL	CARACTERÍSTICAS
Auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal	En él, además de cumplir con los requisitos de la imputación, se deberá citar a audiencia de descargos.
Audiencia de descargos	En ella se podrán llevar a cabo las siguientes actuaciones: 1. Ejercer el derecho de defensa. 2. Presentar descargos a la imputación. 3. Rendir versión libre. 4. Aceptar los cargos y proponer el resarcimiento del daño o la celebración de un acuerdo de pago. 5. Notificar medidas cautelares. 6. Interponer recurso de reposición. 7. Aportar y solicitar pruebas. 8. Decretar

ETAPA PROCESAL	CARACTERÍSTICAS
	<p>o denegar la práctica de pruebas. 9. Declarar, aceptar o denegar impedimentos. 10. Formular recusaciones. 11. Interponer y resolver nulidades. 12. Vincular nuevo presunto responsable. 13. Decidir acumulación de actuaciones. 14. Decidir cualquier otra actuación conducente y pertinente.</p> <p>El trámite de pruebas podrá ser de máximo un año.</p>
Audiencia de decisión	<p>En ella, previo a la lectura de la decisión, se escuchará a los implicados en alegatos de conclusión.</p> <p>La audiencia se puede suspender por veinte días, para dictar el correspondiente fallo.</p>

Fuente: Elaboración propia, basada en lo señalado en la Ley 1474 de 2011.