Funciones jurisdiccionales en cabeza de las contralorías para la realización efectiva del control fiscal.

Daniella Guzmán Albadán.

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2019.

Funciones jurisdiccionales en cabeza de las contralorías para la realización efectiva del control fiscal.

Daniella Guzmán Albadán.

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Derecho Procesal

Directora:

Doctora Floralba Torres Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá D.C., Colombia

2019

A mi familia, Danilo, Doris y Natalia.

Resumen

El control fiscal en Colombia, es entendido como una función administrativa, realizada por las contralorías, en protección de los recursos públicos, sin embargo, por tener esta condición, las decisiones tomadas son objeto de revisión por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que puede dejar sin efectos los actos administrativos emanados de estos órganos de control, imposibilitando así la búsqueda del resarcimiento del daño patrimonial del Estado, se plantea la posibilidad de asignar funciones jurisdiccionales a las Contralorías, para lograr con el objetivo del control fiscal, con fundamento en lo establecido en el artículo 116 de la Constitución nacional y teniendo en cuenta como ha funcionado esta asignaciones en otras entidades de orden administrativo.

Palabras clave: Control fiscal, responsabilidad fiscal, funciones jurisdiccionales.

Abstract

Fiscal control in Colombia is understood as an administrative function, performed by Government Accountability Offices-GAOs, in the interest of protecting public resources. However, because of their administrative condition, decisions taken are subject to review by the “Contentious Administrative Jurisdiction” which could leave without legal effect those administrative acts given by the GAOs; consequently making it impossibe to seek compensation for patrimonial damage.

As a response to this problem, GAOs should have jurisdictional functions in order to achieve fiscal control´s purpose as it is established in art. 116 of Colombia´s National Constitution and also taking into account how these assignments have worked in other administrative entities.

Keywords: Fiscal control, fiscal accountability, jurisdictional functions.

Contenido

Pág.

Resumen ..... **IX**

Introducción **13**

1. Control fiscal y responsabilidad fiscal en Colombia **16**

1.1 Concepto, fuentes, competencia y objetivos del Control Fiscal y de la Responsabilidad Fiscal en Colombia. 17

1.1.1 Control fiscal 17

1.1.2 Responsabilidad Fiscal. 21

1.2 Proceso administrativo de responsabilidad fiscal ordinario y verbal sumario como forma de concretar la responsabilidad 25

1.3 La jurisdicción coactiva: actos que prestan mérito ejecutivo y procedimiento. 32

2. Jurisdicción de lo contencioso administrativo y asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas. **37**

2.1 La jurisdicción Contenciosa Administrativa frente al proceso de responsabilidad fiscal de carácter administrativo 37

2.2. La demanda de nulidad sobre los actos administrativos en los procesos de responsabilidad fiscal administrativo. 42

2.3. Funciones jurisdiccionales en entidades administrativas. 44

3. Asignación de funciones jurisdiccionales a las contralorías **51**

Conclusiones **58**

Bibliografía **63**

Introducción

La Constitución Política de 1991, contempló la vigilancia del gasto como un función pública, ejercida por las contralorías en sus distintos órdenes, como entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, a través de actuaciones administrativas que buscan determinar responsabilidad de carácter fiscal en los servidores públicos que ejercen funciones de gestores fiscales y no cumplen con lo dispuesto en la ley para el uso de los recursos públicos.

En atención al carácter técnico que tienen las contralorías y en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, en caso de lograr establecerse y demostrarse la existencia de responsabilidad fiscal, se emitirá un “fallo con responsabilidad fiscal”, que en realidad se trata de un acto administrativo como cualquiera y que podrá ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para su correspondiente revisión, en el marco de una acción de nulidad.

Lo anterior significa, que la labor de control realizada por las contralorías, está sujeta a una revisión jurisdiccional posterior, que puede terminar en la declaratoria de nulidad del mencionado acto administrativo, generando la imposibilidad de recobrar los recursos perdidos del erario, y así imposibilitar el cumplimiento de la finalidad del control fiscal.

Así las cosas, es necesario recordar que el objeto de la responsabilidad fiscal, de acuerdo a lo establecido en la Ley 610 de 2000, es perseguir el resarcimiento de los daños

causados por la conducta culposa o dolosa del servidor con funciones de gestor fiscal, con el único fin de compensar este daño.

Así las cosas, el problema que se aborda, es: ¿cómo la asignación de funciones jurisdiccionales a las Contralorías permitiría garantizar el resarcimiento del daño en el proceso de control fiscal adelantado en contra de los servidores públicos, según lo establecido en la Constitución Nacional y la Ley 610 de 2000?, en el entendido que las decisiones tomadas por las contralorías, ya no serían simples actos administrativos, sino decisiones jurisdiccionales que no podrían ser objeto de revisión por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

A partir de lo anterior la hipótesis tentativa que se ilustrará en el siguiente escrito es: Los procesos de control fiscal son desarrollados por las Contralorías, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 267 de la Constitución, quiénes, a través de actos administrativos y en desarrollo de los procesos de responsabilidad fiscal, en virtud de la Ley 610 de 2000, imponen sanciones con el fin resarcir el daño causado al patrimonio público, que pueden ser objeto de acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que genera ineficiencia en el recaudo de las mismas, sin embargo, al asignársele funciones jurisdiccionales ésta ineficiencia podría ser superada. Se hace necesario, dotar a las Contralorías de funciones jurisdiccionales para restringir las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, hacer más eficiente el cobro de la sanción, y cumplir con el resarcimiento del patrimonio público como objetivo del control fiscal.

El trabajo se desarrollará en tres partes: en la primera se propone, caracterizar el control fiscal y la responsabilidad fiscal en Colombia, a través de la definición legal y jurisprudencial de estos conceptos, así como la concreción y realización del proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000, para determinar cuáles son los resultados del mismo.

En la segunda parte, se determinará como desarrolla la jurisdicción contenciosa administrativa la labor de revisión de los actos administrativos proferidos por las contralorías, a través de las acciones de nulidad y qué consecuencia tienen que dichas decisiones puedan ser declaradas nulas en relación con la obtención del resarcimiento del daño patrimonial del Estado; así mismo, cómo se han asignado funciones jurisdiccionales a otras entidades de carácter público, y que resultado han tenido.

Finalmente, se estudiará la posibilidad de asignar esas funciones jurisdiccionales a las contralorías de acuerdo a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política, tomando como ejemplo y experiencia lo ocurrido con otras entidades del Estado, para determinar si efectivamente resultaría eficiente para la obtención del resarcimiento del daño fiscal causado en contra del patrimonio público.

1. Control fiscal y responsabilidad fiscal en Colombia

Las entidades del Estado de todos los órdenes, han sido blindadas por leyes, estatutos y decretos, con el fin de establecer requisitos específicos, para poder comprometer los recursos públicos, sin embargo, no solo en los últimos años sino de manera histórica, lo cierto es que los encargados de administrar el erario pueden desviarlo de su finalidad, tanto, que la misma Constitución de 1991 contempló un órgano de control como encargado de revisar que el gasto público se haya realizado en debida forma y sobre todo que se haya cumplido con su finalidad para generar bienestar, supliendo las necesidades de la sociedad.

La forma de revisar el gasto público, es a través del control fiscal, ejercido por las Contralorías en sus distintos órdenes territoriales, que se concreta a través del trámite de lo que la Ley 610 de 2000 denominó Proceso de Responsabilidad Fiscal, que permitirá determinar la existencia del daño patrimonial, su cuantía y el responsable de tal, que en todo caso será un servidor público con carácter de gestor fiscal.

En los siguientes apartes, se procederá a realizar una caracterización del control fiscal, así como del concepto de responsabilidad fiscal y su relación con la labor constitucional y legal que debe ser adelantada por las contralorías.

1.1 Concepto, fuentes, competencia y objetivos del Control Fiscal y de la Responsabilidad Fiscal en Colombia.

El control fiscal y la responsabilidad fiscal, son conceptos independientes aunque con una relación significativa, pues de la realización del control fiscal como función propia de las Contralorías a través de sus auditorías e indagaciones preliminares, es que se podrá hablar de la existencia o no de responsabilidad fiscal, en el marco de unos elementos que serán definidos a continuación.

1.1.1 Control fiscal

El control fiscal se define como *"la función pública de vigilar la gestión fiscal de los servidores del Estado y de las personas de derecho privado que manejen o administren fondos o bienes de la Nación"* (Escobar, R.Sentencia C - 382, 2008), y cuyo propósito ha sido definido para establecer:

"si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración." (Moron, F. Sentencia C-592, 1993)

El control fiscal nace en Colombia después de que, en desarrollo de la misión Kemmerer, se le hiciera la recomendación al gobierno del presidente Pedro Nel Ospina, la creación de una entidad encargada de las cuentas públicas. A partir de esta recomendación se expidió la Ley 42 de 1923, sobre contabilidad Nacional y Contraloría General de la Republica; hasta el año 1945 el fundamento del control fiscal era legal, sin embargo, en este año hubo una reforma constitucional que elevó la indicada función a este rango.

Para ese momento el control fiscal estaba reducido a la revisión numérica y podía realizarse de manera previa, posterior y concomitante a la ejecución de los recursos públicos, lo que se denominó coadministración, es decir, la realización de controles

posteriores y previos sobre la gestión fiscal, lo que generó una intervención directa y en cierta medida un entorpecimiento de la labor de la administración por parte de la Contraloría, pues el ente de control se convirtió en una participante adicional, presente en los procesos contractuales de las distintas Entidades, que vulneró de manera clara la autonomía de los ordenadores del gasto, pues se realizaba una tarea de revisión frente al gasto público, así como de intervención dentro de los procesos de selección, frente a unas necesidades que solamente son conocidas propiamente por cada entidad, en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

Solo fue hasta la expedición de la Constitución de 1991 cuando *"el Estado adquirió […], obligaciones específicas que con posterioridad serían reglamentadas a través de leyes y decretos dirigidos al bienestar de la población, a garantizar el respeto a los derechos de los administrados y a proveerles una vida digna a éstos últimos"* (Correa Gomez & Pinzon Maldonado, 2012), entre estos cambios introducidos, se encontraba la nueva concepción de control fiscal posterior, con el fin de resolver la dificultad que hasta ese momento se encontraba presente en el ejercicio de esta labor, garantizando así la independencia de las funciones de las diferentes entidades incluida la del ente de control y la autonomía del gasto público.

Al respecto, ha indicado la Corte:

> *"En efecto, siguiendo los lineamientos del constitucionalismo moderno el Estatuto Supremo precisa en su artículo 267 y siguientes los contenidos básicos del control fiscal, calificándolo como una función pública encomendada a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, en aras de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en sus diferentes órdenes. Igualmente suprime los controles previo y perceptivo, y el criterio de universalidad frente al número de actos a revisar, al disponer expresamente que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. En este sentido indica la Carta que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales* (Araujo, J. Senencia C-840, 2001)*".*

A pesar de que la concepción de control posterior, resolvió en gran medida el tema de la coadministración, que parecía ser la dificultad principal, lo cierto es que en cualquiera de los dos modelos existen vicios que no permiten la realización adecuada del Control Fiscal:

> *"Teniendo en cuenta los cambios sustanciales en la estructura del Estado colombiano y en la cual la gestión fiscal cobró gran importancia, específicamente en lo que tiene que ver con el gasto social, se cuestiona el hecho del control fiscal posterior y selectivo, mientras en el pasado y tal vez de forma ideal, la Contraloría era el ente encargado de realizar dicho control, pero avalando cualquier gasto público previa ejecución del mismo. No obstante, en uno u otro modelo de control fiscal, la triste realidad es que la corrupción continúa. En el antiguo régimen de control fiscal, con el sello de aval de la contraloría cualquier gasto podía ejecutarse, lo que trajo consigo la extralimitación de las funciones de los servidores encargados del control fiscal, quienes básicamente entraban a negociar con sus vigilados el muy bien denominado "como vamos ahí""* (Correa Gomez & Pinzon Maldonado, 2012)

Es posible establecer unos fines especiales que deben cumplirse con el ejercicio del control fiscal, a saber:

> *"En síntesis, la existencia de una gestión fiscal ejercida por la administración pública, necesariamente implica la implementación de un freno o control de dicha gestión, el cual debe desplegarse a partir de mecanismos idóneos y resarcitorios del detrimento patrimonial que potencialmente pudiese causarse por parte de los administradores al erario público. Por desgracia, en la actualidad resulta algo irónico asociar el control fiscal a un freno habida cuenta que, como es de público conocimiento, el Contralor ha sido, es y por lo que parece seguirá siendo, una figura ciento por ciento (100%) de origen político; lo anterior en la medida en que el Contralor no sólo es un cargo de gran importancia después del Presidente de la República, sino que es elegido en pleno por el Congreso durante el primer mes de sesiones, posterior a su instalación"* (Correa Gomez & Pinzon Maldonado, 2012).

Como desarrollo de la función de control fiscal, además de revisar que los recursos públicos hayan sido correctamente invertidos, en caso de demostrarse que no se cumplió

con este fin, surge el concepto de responsabilidad fiscal, que puede concebirse como el límite al ejercicio del poder, así como de las funciones que deben cumplirse por parte de la administración con miras a la realización de los fines de Estado.

En conclusión, puede decirse que el control fiscal es una función administrativa, que no busca otra cosa que el cumplimiento de los fines del Estado, específicamente, para las Contralorías, la protección de los recursos públicos; sin embargo, con algunos elementos adicionales por la condición de los actos que surgen de ella, vale la pena establecer algunas diferencias entre una simple actuación administrativa y la derivada del control fiscal, para poder establecer la naturaleza de esta última:

> *"1. Se considera la función del control fiscal como aquella que emana de una rama del poder público, independiente de las ramas tradicionales; es decir, la judicial, la ejecutiva y la legislativa. En esta medida, se considera que de ser una cuarta rama del poder público, su función es esencialmente diferente de todas las demás. Así como existe una función legislativa, judicial y ejecutiva, en un nivel distinto, encontramos la función de control fiscal.*
>
> *2. Adicionalmente se encuentra otro elemento diferenciador el cual se atribuye principalmente a la naturaleza de los contenidos tanto de la función de control fiscal como de la función administrativa. Por un lado, la función de control fiscal busca, en esencia, la conservación del patrimonio público, supervisando la utilización de los bienes públicos y la gestión de las personas que se encuentran autorizadas para administrarlos. Por otro lado, la función administrativa busca, en esencia, la ejecución de planes y programas de carácter general, la organización administrativa del estado, y la evaluación de los resultados obtenidos".* (Mira, Meza, & Vega, 2001)

Según lo anterior, es preciso indicar que la gestión fiscal es la función de gasto que hacen las distintas entidades en cumplimiento de su deber legal, gestión que es revisada por las Contralorías en sus distintos órdenes, hoy, de manera posterior y selectiva, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política y la Ley, a través del trámite de un proceso de responsabilidad fiscal, con unas etapas que garantizan el debido proceso como a continuación se explicará

1.1.2 Responsabilidad Fiscal.

El artículo 268 de la Constitución Nacional fijó como función de las Contralorías, la de establecer la responsabilidad fiscal, imponer sanciones pecuniarias que correspondan y, en general, todas las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal, encaminadas a procurar el resarcimiento del patrimonio público, recaudar el monto de las sanciones impuestas y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances de las mismas.

Así pues, debe entenderse que las *"Contralorías representan a la sociedad en cuanto que ésta es la titular de sus finanzas en último término"* (Ibañez Najar, 2007), por lo anterior, es indiscutible la gran responsabilidad que ante la sociedad tienen, bien sea la General de la República, las territoriales o municipales. Sobre este punto ha manifestado la Corte Constitucional:

"*Ciertamente, siempre que esté involucrada la gestión fiscal y que se encuentren comprometidos los recursos del erario, se evidencia un interés general, cuya protección se confía al actuar de la Controlaría General de la República y a las contralorías territoriales, llamadas a adelantar las averiguaciones del caso y a determinar si existe mérito para la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal, lo que deben hacer de conformidad con el procedimiento legalmente previsto y dentro de los términos igualmente fijados por el legislador"* (Mendoza, G. Sentencia C-863, 2013).

Sumado al mencionado fundamento Constitucional, se expidió la ley 42 de 1993: *"Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen",* así como la ley 610 de 2000: *"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".*

La Responsabilidad Fiscal persigue la reparación del daño causado en contra del patrimonio público, al respecto se ha sostenido:
"La responsabilidad fiscal tiene como finalidad esencial la de resarcir al patrimonio público por un detrimento que se le haya causado. Es decir, se trata de una responsabilidad de estricto contenido patrimonial, pues con ella se ampara o tutela el bien jurídico del patrimonio público, pretendiendo, mediante la acción consiguiente, reparar los daños que

se le causen a éste por conductas desplegadas en ejercicio de la gestión fiscal por parte de agentes públicos o privados. Su finalidad, entonces, es enteramente patrimonial-resarcitoria, respecto de aquel bien jurídico primario" (Amaya, 2002), que surge de la revisión de la gestión fiscal de las distintas entidades por parte del ente de control correspondiente.

Lo anterior, se concretará a través del trámite de un proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo a lo establecido en la Ley 610 de 2000, que culminará con un acto administrativo mediante el cual se declara la existencia o no de responsabilidad fiscal, en contra del respectivo funcionario de la correspondiente entidad pública.

Al respecto se ha indicado, lo siguiente:

> *"Justamente, la Ley 610 de 2000, en su artículo 1°, al definir el proceso de responsabilidad fiscal los especifica como el conjunto de actuaciones administrativas. La consecuencia primordial de esta consideración es que se preserva el control judicial de legalidad externo, por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, sobre tales actuaciones:*
>
> *… Esta corte ha señalado que la Contraloría, si bien es un órgano autónomo, no es autárquico y se encuentra sometido a controles y, en especial, al principio de legalidad. Por ende, es claro que la regulación del proceso de responsabilidad fiscal corresponde al legislador (…) por lo cual en principio nada se puede objetar a que el Congreso regule la naturaleza de estos procesos y les atribuya carácter administrativo" (…) En general, todo ejercicio de una función administrativa, en el sentido de ejecución administrativa, se hace por medio de actos administrativos; por el contrario, no todos los actos administrativos son expresión de una función administrativa, ya que pueden desarrollar otras funciones del Estado, como las funciones de control o de organización electoral. Por ende, no es incompatible con la autonomía de las funciones de control que sus actos sean calificados por la ley como administrativos, pues ello no confiere naturaleza administrativa a la actuación del órgano sino que simplemente señala que, debido a la ausencia de los requisitos de imparcialidad, independencia e inamovilidad de los funcionarios que los emiten, estos actos no son definitivos, pues pueden ser revisados por los jueces en*

> *cuestión. Por el contrario, si tales funcionarios reúnen las calidades propias de un juez, bien puede el ordenamiento conferirle efectos definitivos, esto es, jurisdiccionales, a su decisión".* (Amaya, 2002)

De lo indicado, puede establecerse si se quiere unos niveles frente a las tareas efectuadas por las contralorías, en primer término el control fiscal, realizado por la revisión que se hace de la gestión de cada entidad pública, al identificarse que efectivamente existe una situación que pueda determinarse como un daño al patrimonio público, lo que seguirá, también en cabeza del órgano de control, será establecer la responsabilidad fiscal en cabeza del gestor que incumplió con su deber legal.

Debe recordarse que, el control fiscal se ejerce sobre aquellos que además de ser funcionarios públicos, tienen la calidad especial de ser administradores de recursos estatales, y es por esa condición que gozan de especial protección, control y seguimiento, pues tienen una finalidad mayor, en beneficio de toda la sociedad.

1.2 Proceso administrativo de responsabilidad fiscal ordinario y verbal sumario como forma de concretar la responsabilidad

Para que se pueda hablar de responsabilidad fiscal, en desarrollo de las actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías, se hace necesario establecer unos **elementos** que se encuentran desarrollados en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000: 1. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; 2. Un daño patrimonial al Estado y, 3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

La conducta, bien puede ser activa u omisiva, dolosa o culposa, pero generadora del daño público. La persona que realice la conducta debe desarrollar gestión fiscal. Al respecto, puede decirse:

> *"Este presupuesto en verdad se integra sustancialmente con el concepto de gestión fiscal: primero, la conducta dolosa o culposa atribuible a una persona, y, segundo, que dicho agente, al desplegar la conducta realice gestión fiscal. Es decir, no es suficiente con que la persona haya cometido una conducta dolosa o culposa – causante del daño patrimonial - , sino que esa conducta tiene que estar directamente referida a dicha gestión fiscal, como ya se indicó"* (Amaya, 2002)

En relación al daño, la Corte Constitucional ha indicado: *"Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquel ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud"* (Barrera, A. Sentencia SU-620, 1996).

Por lo tanto, debe establecerse la certeza del daño, en caso contrario, la misma ley preceptúa, en su artículo 39, que deberá iniciarse una indagación preliminar con el fin de poder determinarla. Finalmente, el nexo causal de los dos anteriores elementos, que consiste en que el hecho, en cualquiera de sus formas, debe ser la causa del daño patrimonial causado, es decir en contra del patrimonio del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, surgirá entonces un acto administrativo a través del cual se estime si existe o no responsabilidad fiscal en cabeza del gestor fiscal, lo que en el espíritu de las normas constitucionales, así como de los desarrollos legales, solo resulta ser una parte de la realización del control fiscal, pues más allá de determinar el responsable, lo que resulta necesario es el resarcimiento del daño causado en contra de los recursos públicos. Pero el acto administrativo que resulte del proceso adelantando por el ente de control puede no tener efectos por la posibilidad de ser demandada su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es que puede devenir en consecuencias contrarios a los intereses de la entidad afectada, pues suspende la ejecución del acto administrativo, y con ello el trámite del proceso de jurisdicción coactiva.

Puede entonces indicarse que, en principio, los elementos que se requieren para la existencia de responsabilidad fiscal, son iguales a los que deben presentarse para la declaratoria de responsabilidad en materia civil, no obstante, en punto del daño, en materia fiscal tiene un ámbito más amplio:

> "*la lesión al erario público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplica al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".* (Restrepo, 2001)

De otro lado, la responsabilidad fiscal, a través de la ley 610 de 2000, estableció un término para la caducidad y la prescripción:

> "*A partir de la Ley 610 de 2000, se dispuso en el artículo 9 que la caducidad de la acción fiscal es de 5 años, contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, esta caducidad se interrumpe con el proferimiento del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal y para efectos de la contabilización de este término, debe empezarse a contar, para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto; de esta forma, pasados los 5 años sin haber dado apertura al proceso, la caducidad extingue por lo tanto la acción fiscal. Respecto de la prescripción, también*

estableció la Ley 610 de 200, será de 5 años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, Universidad Militar Nueva Granada 132 si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare; Sin embargo, aquí hay que tener presente que conforme al artículo 16 de la misma normativa los términos se suspenden en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, o por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación". (Pineda, 2015)

Sobre el particular, ha manifestado el Consejo de Estado:

"*La prescripción de la responsabilidad fiscal de que trata la norma citada se identifica con la prescripción que la legislación civil denomina prescripción extintiva, esto es, la que determina la extinción los derechos y de las acciones que de estos emanan cuando no han sido ejercidos por su titular durante determinado lapso de tiempo.*

En efecto, la prescripción se erige en esta materia como un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo cesa la potestad del Estado para deducir la responsabilidad fiscal de quien es objeto de un proceso por el daño que con su gestión fiscal le han causado al patrimonio del Estado; es decir, que si ha transcurrido el tiempo señalado en la ley sin que se haya dictado y además ejecutoriado la decisión sobre la responsabilidad fiscal del investigado, el órgano de control ya no podrá declarar dicha responsabilidad" (Velilla, M. Sentencia 50001233100020053045601).

El artículo primero de la Ley 610 de 2000, define el proceso de responsabilidad fiscal, como: "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, 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".

La Corte Constitucional ha definido el proceso de responsabilidad fiscal como:

"un conjunto de complejo de circunstancias de la Administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su

> *inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a su fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley."* (Morón, F. Sentencia C-552, 1992)

En este mismo sentido ha, indicado: *"el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos".* (Barrera, A. Sentencia SU-620, 1996)

La jurisprudencia constitucional ha fijado algunas características generales, a saber:

> "*i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal"* (Barrera, A. Sentencia SU-620, 1996).

El proceso podrá iniciarse, bien sea de oficio, como consecuencia del ejercicio del control fiscal, por parte de las contralorías, o bien por solicitud de la misma entidad, o por denuncias o quejas presentadas por la ciudadanía, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 610 de 2000.

El proceso de Responsabilidad Fiscal se inicia de acuerdo a lo indicado en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000: *"Cuando 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, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal(..)"; dentro del indicado auto de apertura se deberá cumplir con unos requisitos y solicitar información a la respectiva entidad, así, como el cumplimiento del debido proceso, el respeto por el derecho de defensa y demás principios procesales, conlleve a que se notifique a los presuntos responsables; posteriormente, se procederá al archivo o a proferir auto de imputación de responsabilidad fiscal, caso en el cual se continuará con el proceso de responsabilidad fiscal, corriéndole traslado del mismo a los presuntos responsables fiscales, para que dentro de los 10 días siguientes a la notificación personal del mismo, presenten los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas, solicitar y aportar las pruebas.

Puede concluirse, entonces, que el insumo que da origen al proceso de responsabilidad fiscal no es otro que las observaciones que se convierten en hallazgo con incidencia fiscal, configurados por lo grupos auditores en ejercicio de su función fiscalizadora, momento desde el cual deben tomarse las medidas necesarias para que se trate de una información lo suficientemente contundente, con los fundamentos y argumentos necesarios que conlleven a la declaración de responsabilidad fiscal en contra de los ordenadores del gasto que no cumplieron fielmente con la función que les fue encargada, para que, de iniciarse el proceso, por existir mérito para tal fin, se cuente con todos los elementos y herramientas que permitan proferir un acto administrativo con el que se pueda ejecutar al responsable, a través del proceso de jurisdicción coactiva, y de otro lado, a través de los resultados que sean arrojados del trámite de una indagación preliminar, de acuerdo a lo indicado en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, en todo caso, para uno u otra situación, debe existir certeza sobre lo elementos de la responsabilidad fiscal, para que se proceda con el trámite del proceso.

El proceso continuará con el decreto y práctica de pruebas y, finalmente, se proferirá fallo, susceptible de recurso de apelación. El fallo con responsabilidad fiscal presta mérito ejecutivo, a través de un proceso de jurisdicción coactiva, competencia también de las Contralorías en sus distintos órdenes.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que la ley 1474 de 2011, como medida innovadora para el control fiscal en la lucha contra la corrupción, introdujo algunas modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal, donde se estableció el proceso de responsabilidad fiscal verbal, que se aplicará en caso de que del análisis del dictamen del proceso auditor, de

una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que se encuentran presentes los elementos para proferir auto de apertura e imputación de manera simultánea. Para los demás casos se seguirá aplicando el trámite previsto en la ley 610 de 2000; lo anterior representa un avance importante en la celeridad del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, al quitar un paso del curso del mismo, solamente al introducir el concepto de convicción sobre el hecho a investigar.

Es preciso establecer, que la única diferencia que se planteó entre uno y otro, está relacionada con la existencia de certeza para proferir de manera inmediata en un mismo acto la apertura e imputación en el caso del proceso verbal, mientras que tratándose del proceso ordinario estas dos actuaciones se dan de manera separada, lo que quiere decir que la finalidad del proceso verbal no es más que el desarrollo del proceso de manera rápida y expedita.

El proceso verbal en actuaciones administrativas ha sido objeto de varios ataques no solo en el ámbito fiscal sino también en el disciplinario, como quiera que se aduce, que será el operador en materia fiscal quien establezca cuales asuntos se tramitarán a través del proceso ordinario o verbal; no obstante lo anterior, existe pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los procesos verbales disciplinarios, que aplica de igual manera a los procesos verbales fiscales, como quiera que fueron creados a la través de la misma ley 1174 de 2011, con la misma finalidad y bajo los mismos presupuestos legales, al respecto la Corte ha indicado: *"En conclusión, esta Corporación ha reconocido la constitucionalidad del proceso disciplinario verbal al considerar que desarrolla los principios de celeridad, publicidad y economía procesal y además ha reconocido la posibilidad de que en un procedimiento inicialmente tramitado como ordinario pueda aplicarse el trámite de un procedimiento verbal siempre y cuando se respeten las garantías del disciplinado"* (Pretelt, J. Sentencia C-370, 2012).

La responsabilidad fiscal desarrollada a través de los procesos bien sea ordinario o verbal tiene como objeto

> *"el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Esta reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación*

a que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda". (Gonzalez, M. Sentencia C-512, 2013)

En uno y otro caso, bien sea que se tramite el proceso de responsabilidad fiscal ordinario o el verbal, es necesario que se garantice el debido proceso, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional:

> "*En materia administrativa, la Corte ha establecido una distinción entre las garantías previas y posteriores que se siguen del debido proceso. Las primeras se predican de la expedición y ejecución del acto y comprenden "(i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho a expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho a contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas; (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra". Las segundas se refieren a la posibilidad de cuestionar el acto por medio de los recursos administrativos y judiciales"* (Gonzalez, M. Sentencia C-512, 2013), que puede aplicarse por analogía a los procesos de responsabilidad fiscal.

El resultado del trámite del proceso de responsabilidad fiscal puede ser bien el fallo sin responsabilidad fiscal, en el que motivadamente el órgano de control debe explicar las razones por las que no hubo mérito para declarar la responsabilidad patrimonial en cabeza del gestor fiscal que estaba siendo investigado, o bien el fallo con responsabilidad fiscal, que debe contener unas características y unos requisitos: *"1.- Plena prueba que conduzca a la certeza sobre la conducta dolosa o culposa del servidor público 2.- Plena prueba que conduzca a la certeza sobre el detrimento patrimonial causado al erario público. 3.- Nexo causal entre la conducta desplegada por el agente y el daño producido al patrimonio estatal"* (Gonzalez Vega, 2014).

Además de la consecuencia indemnizatoria a favor del Estado, el fallo con responsabilidad fiscal también tendrá otra consecuencia y es que se abre la posibilidad de que dicho acto administrativo sea demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de la correspondiente acción

Con relación a las funciones que quedan en cabeza de la Contralorías, una vez se profiera el fallo de responsabilidad fiscal, está la de cobrar la sanción impuesta a través del respectivo proceso de jurisdicción coactiva.

Así las cosas, puede decirse entonces, que la forma en que se concreta el control fiscal en Colombia, es a través de las actuaciones de carácter administrativas, de acuerdo a lo que se ha explicado normativamente y reiterado por vía jurisprudencial, pues *"no puede perderse de vista que la función que ejerce la Contraloría es administrativa en materia del procedimiento de responsabilidad fiscal, ya que ni la norma constitucional, ni la legal, le atribuyó para ese ejercicio funciones de orden jurisdiccional como está consagrado en el artículo 116 constitucional"* (Gonzalez Vega, 2014).

El proceso de responsabilidad fiscal adelantando por las contralorías es de carácter administrativo, tal como lo ha definido la ley y como lo ha reiterado la jurisprudencia, esto quiere decir que a pesar de la autonomía y el carácter técnico de la que fueron investidos estos órganos de control, siguen sujetos a un control de legalidad por parte de la jurisdicción, específicamente por la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, la Constitución en el artículo 116, establece la posibilidad, de asignar funciones jurisdiccionales a entidades administrativas, con el fin de que las decisiones tomadas queden en firme y no puedan ser revisadas nuevamente.

Al respecto cabe mencionar, que como se explicó, el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal se tramitan en observancia de todas las garantías constitucionales, como el debido proceso y el derecho de defensa, lo que le da unas características propias de cualquier proceso jurisdiccional, sumado a que por tratarse de un tema técnico, como lo elevó la Constitución, resulta contradictorio que las decisiones allí tomadas, sean revisadas por la jurisdicción que no tiene la misma experticia que los funcionarios de las contralorías.

1.3 La jurisdicción coactiva: actos que prestan mérito ejecutivo y procedimiento.

La función de jurisdicción coactiva, en general, ha sido definida también de manera jurisprudencial así:

> *"La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas relacionadas por Hauriou en virtud del cual, las entidades de derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte. Los créditos fiscales que mediante esa jurisdicción se cobran nacen en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizás esa la diferencia más sustancial y trascendente entre el juicio ejecutivo de derecho privado y los que se siguen por jurisdicción coactiva; el fundamento de ello son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico, las de estos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público por medio de los cuales se establecen tributos y contribuciones."* (Gomez, H. Sala Contenciosa Adminsitrativa , 1996)

De manera general, entonces se les ha otorgado facultades de cobro a las diferentes entidades del Estado, realizado a través de la expedición de actos administrativos para tal fin: "*Esta competencia se traduce a través de la posibilidad de expedir actos administrativos, que crean obligaciones dinerarias a favor del Estado y posteriormente de conminar al ciudadano por parte de los órganos administrativos al pago de estas acreencias, por medio de la expedición de una orden de pago con la potestad del decreto de medidas cautelares, es decir embargos, secuestros hasta llegar al remate de los bienes del deudor"* (Salas Quintero, 2016).

Encuentra su fundamento legal en la Ley 1066 de 2006, pero que también en el Código Civil y en el Código General del Proceso, en lo que corresponde al proceso ejecutivo, aunque con unas diferencias marcadas, como quiera que en este evento no se trata de un tercero imparcial quien realiza el cobro, sino el mismo beneficiario de la deuda quien decide sobre el cobro.

Ahora bien, en el caso de las contralorías, para que se adelante este tipo de proceso es necesario que exista un fallo a través del cual se declaró la existencia de responsabilidad fiscal, situación que ya no será discutida, es decir, que nos encontramos frente a un título ejecutivo, definido por el artículo 422 del Código General del Proceso: *"Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en*

documentos que provengan del deudor o su causante, y constituyan plena prueba contra él (…)"

La facultad de adelantar los procesos de jurisdicción coactiva le es entregada a las contralorías por mandato del artículo 268 de la Constitución Política, como garantía del cumplimiento de la función resarcitoria que también le fue encomendada por la Carta Política; se trata de un proceso con características igualmente administrativo, como el proceso de responsabilidad fiscal, así lo ha indicado la Corte Constitucional: *"En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la Administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva"* (Martinez, A. Sentencia T-445, 1994)

El fallo con responsabilidad que se profiere una vez culmine el proceso de responsabilidad fiscal, en caso de que se haya encontrado responsable al gestor fiscal, tal como lo dispone el artículo 58 de la ley 610 de 2000: *"Mérito ejecutivo. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará merito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las contralorías",* será el título que se cobrará a través de jurisdicción coactiva.

Así mismo, lo indicaba el Código de Procedimiento Civil en su artículo 562, respecto de los títulos ejecutivos en las ejecuciones por jurisdicción coactiva, en su numeral 1, que establecía: *"Los alcances líquidos declarados por las contralorías contra los responsables del erario, contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas".* Norma que fue mantenida en el artículo 469, numeral 1, del Código General del Proceso.

En igual sentido, se dice en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, numeral primero, que prestarán mérito ejecutivo los fallos con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriados.

En este punto, es preciso indicar, que en todas las menciones normativas se hace alusión a que los actos administrativos deben encontrarse debidamente ejecutoriados, para cumplir con el requisito de exigibilidad del título ejecutivo, lo anterior significa, de acuerdo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que:

> *"Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o*

publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo".

Así mismo, fue objeto de estudio constitucional en sentencia C-666 de 2000, a través de la cual se revisó el artículo 112 de la ley 6 de 1992, donde se le entregó a las entidades del orden Nacional la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva lo siguiente: " (*…) privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra dada en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales"* (Hernandez, J. Sentencia C-666, 2000).

En igual sentido, en el caso del desarrollo del control fiscal, se presenta la misma discusión acerca de si se trata del adelanto de una actuación administrativa o si puede entenderse como la asignación de funciones jurisdiccionales en cabeza de las distintas autoridades administrativas, situación que mereció pronunciamiento de las Altas Cortes, para reiterar que en los procesos de responsabilidad fiscal se trata de un asunto meramente administrativo, sin embargo no es un tema pacifico, pues en varios pronunciamientos el Consejo Superior de la Judicatura, considera como una jurisdicción la que se desarrolla en virtud del cobro coactivo, lo anterior de acuerdo a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política que presenta la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan ejercer funciones jurisdiccionales de manera transitoria y temporal: "*ARTÍCULO 116. (Mod. Acto Legislativo No. 03 de 2002) La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, 13 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Sentencia del 15 de Octubre de 1989 conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley"*

Todo lo indicado merece especial atención, como quiera que el proceso de jurisdicción coactiva se trata de una consecuencia del proceso de responsabilidad fiscal, lo cierto es, que en ambos existe cierta controversia en lo que se refiere a los actos que surgen en uno y otro caso, pues si bien son actos realizados por autoridades administrativas en desarrollo de sus funciones propias y con la finalidad de cumplir con los fines del Estado, no lo es menos que los mismos van más allá de un simple acto administrativo, con relación a la declaración de responsabilidad fiscal y con su respectivo cobro a través de la acción coactiva.

De lo mencionado, es pertinente mencionar que el control fiscal tiene como finalidad fundamental el resarcimiento de patrimonio público, labor encomendada por la Constitución Nacional a la Contralorías territoriales y General de la República, que es desarrollada, en todos sus momentos, previos y en los procesos de responsabilidad y fiscal y de jurisdicción coactiva en observancia del debido proceso y demás garantías constitucionales, sin embargo se tratan de actuaciones de carácter únicamente administrativas, además de tener unas condiciones técnicas especiales, en desarrollo de la naturaleza especial que le dio nuestra Carta Política a estas entidades. Sin embargo, puede ser objeto de revisión, esto quiere decir, que el trabajo de las Contralorías, deben ser validadas por la jurisdicción, lo que entorpece, demora y en algunos casos imposibilita la obtención del resarcimiento del daño público, lo que hace necesario buscar el mecanismo que permita cumplir con el mandato legal que le fue impuesto a estos órganos de control.

Por lo anterior, se hace necesario estudiar la posibilidad de asignar funciones jurisdiccionales a las Contralorías, de conformidad con lo autorizado por el artículo 116 de la Constitución para obtener el fin perseguido por la misma.

2. Jurisdicción de lo contencioso administrativo y asignación de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas.

La revisión de la legalidad de los actos administrativos proferidos por la administración, en desarrollo de las funciones encomendadas a la Rama Ejecutiva, es realizada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de las funciones jurisdiccionales propias que le fueron encargadas; esta revisión tiene unas consecuencias que en general sería la anulación de tales decisiones, sin embargo respecto de las decisiones tomadas por las Contralorías, los efectos pueden ir un poco más lejos, hasta la imposibilidad de la realización del fin constitucional que les fue encomendado.

Sin embargo la Constitución Nacional, contempló unos casos específicos para asignar a entidades administrativas funciones jurisdiccionales, con el cumplimiento de unos requisitos específicos, que se estudiaran para ver si resulta aplicable a estos órganos de control.

2.1 La jurisdicción Contenciosa Administrativa frente al proceso de responsabilidad fiscal de carácter administrativo

En atención a que la decisión final dentro del proceso de responsabilidad fiscal es un acto administrativo, en cumplimiento de la función de Control Fiscal, el mismo se encuentra sujeto a un control de legalidad, que se ejerce a través de la demanda por acción de nulidad.

Los actos administrativos deben definirse como*:*

"toda manifestación unilateral proveniente de la administración, encausada voluntariamente a generar efectos jurídicos para sí o para los ciudadanos, en lo que atañe a los elementos que componen el acto administrativo, estos constituyen el conjunto de características esenciales las cuales le imprimen validez y eficacia al mismo, dichos componentes son:

• La autoridad o competencia para emitir actos administrativos: los funcionarios públicos investidos legítimamente por la entidad a la que pertenecen y a través de los cuales ejercen la voluntad del órgano estatal, deberá estar exenta de vicios.

• La motivación: esta se refiere a las razones fácticas y legales que previamente debe tener presente la administración, y las cuales le sirven de fundamento al expedir un determinado acto administrativo.

• El contenido del acto: hace referencia al resultado final obtenido

• El fin: Con este elemento se busca que los actos administrativos persigan un objetivo claro y específico 2 La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

• La forma: Son los requisitos y solemnidades dispuestas en la ley que se deben consumar para que se efectúe el nacimiento de un acto administrativo". (Freitas & Marimon, 2015)

Requisitos que se encuentran presentes en las decisiones que se profieren por las Contralorías en sus distintos órdenes, como resultado del ejercicio del control fiscal, bien sea a través de la declaratoria de responsabilidad fiscal o, en caso contrario, cuando no se encuentre mérito para tal fin y se decida el archivo de las actuaciones.

En este punto resulta fundamental establecer que la acción de nulidad procede contra actos administrativos, en ambos sentidos; esto quiere decir que no son solo demandables las decisiones que declaren la existencia de responsabilidad fiscal, sino también las que no.

En cuanto a la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ha manifestado el Consejo de Estado:

> *"La Sala Plena del máximo organismo de la jurisdicción administrativa, en Sentencia del 10 de agosto de 1996 (C.P. Daniel Suárez Hernández), optó por unificar los distintos criterios de interpretación surgidos con ocasión de la aplicación de la doctrina de los motivos y finalidades. Reafirmando en gran medida la posición adoptada en la Sentencia del 26 de octubre de 1995, tuvo oportunidad de precisar que la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A, además de proceder contra todos los actos de contenido general y abstracto, también puede promoverse contra ciertos actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas en los siguientes dos casos: (i) cuando expresamente lo consagre la ley y (ii) cuando el acto, al margen de su carácter particular, despierte un especial interés para la comunidad que trascienda el mero interés de la legalidad en abstracto, comprometiendo el orden público, social o económico del país. En las demás situaciones, precisa la jurisprudencia, la acción de simple nulidad no será admisible respecto de los actos particulares, debiendo acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del plazo a que hace referencia expresa el artículo 136 del C.C.A; esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto. Sobre el particular, se expresó en la providencia citada:*
>
> *"En virtud de las anteriores consideraciones, y en procura de reafirmar una posición jurisprudencial en torno de eventuales situaciones similares a la que ahora se examina, estima la Sala que "además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, es especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos." De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia*

impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación."

5.9. La posición asumida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la Sentencia del 10 de agosto de 1996, ha sido reiterada de manera uniforme por el Consejo de Estado, entre otras, en las siguientes providencias: Autos de la Sección Primera de 1° de julio y 4 de noviembre de 1999, expedientes 5444 y 5372 (C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola); Auto de la Sección Segunda del 1° de junio de 2000, expediente 2220-99 (C.P. Ana Margarita Olaya forero); Auto de la Sección Primera del 30 de marzo de 2000, expediente 6053 (C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); Auto de la Sección Primera del 27 de septiembre de 2001, expediente 17001-23-31-000-2000-1038-01 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Primera del 14 de febrero de 2002, expediente 6581 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Cuarta del 12 de abril de 2002, expediente 12627 (C.P. Ligia López Díaz).

5.10. Como ya se ha indicado, sobre este último criterio de interpretación judicial, que constituye la orientación dominante de la forma como el máximo tribunal de lo contencioso administrativo viene aplicando el artículo 84 del C.C.A., es que se ha estructurado el presente enjuiciamiento. Consideran los distintos sujetos procesales, entre los cuales se cuenta y se destaca al demandante, que la posición asumida por el Consejo de Estado viola el derecho de acceso a la justicia, pues le adiciona al citado artículo elementos normativos ajenos a su espíritu y contenido, que impiden al ciudadano acudir al contencioso de simple anulación para demandar cualquier acto de contenido particular y concreto." (Escobar, R. Sentencia C-426, 2002).

Los anteriores pronunciamientos se hicieron en vigencia del anterior Código Contencioso Administrativo, sin embargo la situación no resulta distinta en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se adoptó el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

"La pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho se erige bajo los mismos postulados sobre los cuales reposaba la acción del mismo nombre en el artículo 85 del Código de 1.984 y sus modificaciones. Es una pretensión de naturaleza (i) subjetiva, (ii) individual, (iii) temporal y (iv) desistible. En esa medida, la nulidad y

> *restablecimiento del derecho será la herramienta por excelencia con la que se contará para buscar la reparación de un daño que perciben en un derecho subjetivo, con ocasión de la expedición de un acto administrativo. Si bien la esencia de la pretensión no fue transformada, existen ligeras modificaciones en la redacción del artículo 138 de la Ley 1437 de 2.011 que aclaran algunas de sus características como se entra a revisar. La pretensión procede en los mismos términos de la pretensión de nulidad, esto es, por la (i) infracción de las normas en que deberían fundarse; (ii) sin competencia; (iii) en forma irregular; (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; (v) mediante falsa motivación o con (vi) desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, de acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2.011."* (Expósito, 2011)

En conclusión, las decisiones que son tomadas dentro de los procesos de responsabilidad fiscal pueden declarar la existencia de responsabilidad fiscal o, por no encontrarse probado se proceda al archivo por no probarse un daño fiscal; el mecanismo que existe para realizar la revisión de la legalidad de los mencionados actos es la demanda de nulidad, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo que genera la suspensión de los efectos de los actos mencionados hasta tanto no haya pronunciamiento de fondo por parte de la Jurisdicción.

Es a partir de aquí, que se plantea la situación objeto de estudio, como quiera que no se puede continuar en el caso de que el acto administrativo demandado declare la existencia de un daño fiscal, con el correspondiente proceso de jurisdicción coactiva, además de verse afectada la seguridad jurídica, si en desarrollo del estudio de legalidad la Jurisdicción estime que no se cumplen con los presupuestos para declarar la responsabilidad fiscal.

Así mismo, debe indicarse que las Contralorías fueron concebidas desde su creación como entidades autónomas, con carácter técnico para realizar la revisión de la gestión pública, por lo que en principio sus decisiones gozan de una presunción de legalidad, no solo por provenir de la administración, sino por tener conocimiento específico y resulta contrario a ello que sean revisadas y anuladas por la Jurisdicción que no conoce de fondo cual es el trámite y procedimiento de las auditorias que se adelantan y que conllevan a la declaratoria de responsabilidad fiscal.

Lo fundamental de esto es que ante el escenario de que por virtud del inicio de la acción de nulidad, se suspendan los efectos del acto administrativo demandado, y con ello la

posibilidad de iniciar el correspondiente proceso de jurisdicción coactiva, se obstaculiza la función resarcitoria del control fiscal en sentido amplio.

2.2. La demanda de nulidad sobre los actos administrativos en los procesos de responsabilidad fiscal administrativo.

Al demandarse el acto administrativo resultado del proceso de responsabilidad fiscal adelantado por las Contralorías, se persigue la revisión completa de la legalidad del mismo, desde todos sus aspectos, se puede establecer que el control es pleno e integral:

> *"ii) El Control jurisdiccional tiene la connotación de ser pleno e integral, dado que muestra que la labor del juez administrativo ha evolucionado a partir de nuestra actual constitución para que en aplicación de dicho control no solo centre su atención en aplicar parámetros normativos frente a garantías puramente procesales sino que debe observar las disposiciones sustantivas de la constitución que le resulten relevantes a su análisis y decisión.*
>
> *iii) No existe un límite para el control jurisdiccional que establezca un punto hasta el cual deba llegar el Consejo de Estado en sede administrativa, pues el fin mismo de proteger los valores constitucionales más relevantes como el debido proceso, derecho a la defensa, y el derecho de contradicción y controversia de la prueba permiten tomar decisiones que van desde decidir la nulidad parcial o total de los fallos administrativos hasta modificar o reemplazar la decisión a fin de restablecer los derechos del disciplinado, incluyendo las indemnizaciones pertinentes cuando sea del caso"* (Botero & Maury, 2015).

Así mismo, debe recordarse, que los efectos de la revisión del acto administrativo se presentan también durante el desarrollo del proceso jurisdiccional, pues se contempla la suspensión del acto administrativo, como medida cautelar, para la efectividad de las pretensiones de la demanda:

> "*La segunda, el artículo 193, que estipulaba que la jurisdicción contencioso administrativa "podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley". Se instituye así que todo*

> *acto impugnado ante la jurisdicción administrativa es susceptible de suspensión con fundamento en los motivos y requisitos previstos en el ordenamiento jurídico pre-existente. No se prevé requisitos constitucionales adicionales para suspender, salvo el de la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativo para hacerlo. Si bien la Constitución de 1991, prevé en una sola norma la institución de la suspensión, creemos que es suficiente a los efectos y fines constitucionales.*
>
> *El artículo 238 constitucional, genéricamente estipula que se podrá suspender "los actos administrativos", incluyendo en dicha denominación a todos los emanados de la Administración Pública estatal, las "autoridades" nacionales, departamentales o municipales individuales y colegiadas y las personas particulares con función administrativa. Las autoridades estatales con base en los artículos 209 y 210 ab initio, al ejercer funciones públicas cumplen actividades y gestiones administrativas, tales como expedir actos administrativos"* (Riascos, 2014).

Consecuencia de lo anterior, los actos administrativos quedan en suspenso, situación que conlleva a que no se pueda continuar con el trámite del proceso de jurisdicción coactiva y con ello, se imposibilite el fin último del control fiscal, esto es, el resarcimiento del daño patrimonial causado al patrimonio público, por las actuaciones de sus ordenadores del gasto.

Además, en caso de que tras el desarrollo del proceso se declare la nulidad del acto administrativo, las consecuencias pueden definirse así:

> *"En el Recorrido realizado por el Jurista Santofimio considera que la pérdida de fuerza ejecutoria del Acto Administrativo es consecuencia directa de declaratoria de nulidad del acto administrativo. Se refiere a ella en los siguientes términos: —…Indica el artículo 66 del C.C.A., que una de las razones para la pérdida de fuerza ejecutoria del Acto Administrativo, es el pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa declarando que el acto administrativo viola alguno de los presupuestos de su legalidad y en consecuencia, que no puede seguir surtiendo efectos en el mundo jurídico. Es de advertir que en el Derecho Colombiano, la declaratoria de nulidad del acto es de una sola clase, la de simple nulidad del acto…*
>
> *Así las cosas, son dos conceptos claves los que se manejan en materia de nulidades. El primero la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo y el*

> *segundo que el acto administrativo como tal desaparece del mundo jurídico por haberse declarado nulo por la autoridad competente. Dice la misma doctrina que mediante la nulidad se sanciona la falta de cumplimiento de los requisitos que perfeccionan el acto jurídico"* (Perez, 2013).

Con fundamento en lo anterior, pueden establecerse dos efectos importantes frente al acto administrativo, con el ejercicio de la acción de nulidad, el primero de ellos, que surge con el trámite mismo del proceso y se trata de la suspensión de los efectos del acto administrativo, por quedar en suspenso hasta tanto la Jurisdicción decida sobre la legalidad del mismo y el segundo en caso de que prosperen las pretensiones de la demanda, el acto administrativo perderá su fuerza ejecutoria por lo que desaparece con sus consecuencias, en cualquiera de los casas lo que se advierte es que se concreta la imposibilidad de realizar el resarcimiento del daño causado al erario, y con ello el incumplimiento del fin último del control fiscal.

2.3. Funciones jurisdiccionales en entidades administrativas.

En principio de acuerdo a la organización de las Ramas del Poder Público, en Colombia, la función jurisdiccional es desarrollada por la Rama Judicial, a través de los jueces de las diferentes jurisdicciones, sin embargo, el artículo 116 de la Constitución Política establece:

> ***"****Artículo 116. Acto Legislativo 03 de 2002, artículo 1. El artículo 116 de la Constitución quedará así: La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, *Comisión Nacional de Disciplina, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. * Acto Legislativo 02 de 2015 Artículo 26. Concordancias, vigencias y derogatorias. Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" en el artículo 116 de la Constitución Política. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser*

investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley".

Al respecto, ha manifestado la Corte:

"La Corte Constitucional se ha referido, en un amplio conjunto de sentencias, a la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Así, desde la providencia C-592 de 1992[11] la Corporación abordó el tema, destacando que ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia, y cuya validez depende de la excepcionalidad y el origen legislativo de la atribución en los términos del artículo 116 de la Constitución Política

De igual manera, en la decisión C-212 de 1994 la Corporación analizó las facultades conferidas a los alcaldes e inspectores de Policía para adelantar la investigación y juzgamiento de contravenciones especiales; así como algunas de las atribuciones que la Ley confiere a la Dirección Marítima (Dimar), que podrían tener naturaleza jurisdiccional.

(…) En ese marco recordó la Corporación que, de acuerdo con el artículo 113, los órganos del Estado tienen funciones separadas pero deben colaborar armónicamente para obtener los fines estatales según fueron definidos en el artículo 2º de la Carta Política, de manera que la separación de funciones entre las ramas del poder público no es absoluta ni configura ámbitos de acción "exclusivos, rígidos e impermeables". Esa separación de funciones se manifiesta, en cambio, como un equilibrio destinado a impedir la concentración y el abuso del poder, y en la concurrencia de esfuerzo "con miras al logro de metas comunes", como lo evidencia la atribución de funciones jurisdiccionales excepcionales a otras ramas del poder público, como aquellas previstas en los artículos 174 y 178 de la Carta en relación con el Congreso de la República.

Destacó la Corte que, por tratarse de una excepción a la regla general, la interpretación de las normas que confieren ese tipo de competencias debe ser restrictiva y que debe basarse en una decisión legislativa que defina, expresamente

y de manera precisa, las autoridades investidas de esas funciones, y las materias comprendidas en tal asignación, aspectos que consideró cumplidos en la asignación de competencias a los inspectores penales de policía, inspectores de policía y alcaldes para fallas sobre contravenciones" (Vargas, L. Sentencia C-156, 2013).

Sobre la misma materia, la Corte se pronunció en sentencia C- 1143 de 2000, a través de la cual estudió la procedencia de facultades jurisdiccionales en cabeza de la Superintendencia de Sociedades, en desarrollo de los dispuesto en el artículo 146 de la ley 222 de 1995; en la sentencia C-1641 de 2000, donde estudió la exequibilidad de las atribuciones jurisdiccionales asignadas a la Superintendencia Bancaria; la sentencia C-649 de 2001, donde determinó la exequibilidad de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio asignadas en la Ley 446 de 1998 y, la sentencia C-1071 de 2002, que se pronunció sobre la protección al consumidor , también asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio.

De todos los anteriores pronunciamientos se fijaron unas reglas jurisprudenciales sobre la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, asi:

"5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución

debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:

(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos" (Vargas, L. Sentencia C-156, 2013).

Así las cosas, teniendo en cuenta que las Contralorías, si bien emiten actos administrativos, su naturaleza jurídica especial, como órgano autónomo, permitiría establecer funciones jurisdiccionales en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, para así evitar el control de legalidad; en la actualidad ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como se explicó en precedencia, con la finalidad de cumplir con el fin último del resarcimiento del daño fiscal, sin esperar y suspender los

efectos por la decisión de los jueces, pues se trataría de una decisión jurisdiccional propia de la Contraloría y no de un simple acto administrativo.

Al respecto, se ha indicado:

> *"Si una providencia judicial no es susceptible de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tampoco lo es la decisión que profiera una autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, pues en este evento no está actuando como autoridad administrativa, sino como juez y, por ende, no expide actos administrativos sino decisiones judiciales (inc. 2º par. 3º). Así las cosas, por ejemplo, si una sentencia de primera instancia proferida por un juez civil del circuito en primera instancia no es susceptible de una acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso por ser una providencia judicial y no un acto administrativo, la sentencia de primera instancia proferida en ese mismo asunto por la Superintendencia de Industria y Comercio también es una decisión judicial y no un acto administrativo y, por ello, ajeno a las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo"* (Robledo, 2013).

No obstante, existen posiciones contrarias frente a la asignación de funciones jurisdiccionales, pues se debe indicar que el tenor literal del artículo 116 indica que las mencionadas funciones jurisdiccionales son de carácter excepcional:

> *"La atribución de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa podría en algunos casos violar los principios de imparcialidad e independencia de la función judicial, además el principio de buena fe y el derecho al debido proceso5 si no se tienen en cuenta algunos principios, valores de orden constitucional, los cuales deben ser garantizados por el legislador y que deben tener en cuenta quienes ejercen funciones jurisdiccionales.*
>
> *Las diferentes funciones que ejercen estas autoridades no naturales, pueden afectar los principios antes citados, al juzgar estos los asuntos de los que tiene conocimiento, tal como podría ocurrir con el principio de imparcialidad pues la entidad a la que pertenece la autoridad puede haber conocido determinados asuntos en ejercicio de sus funciones administrativas, y luego tendrá que conocer en virtud de sus funciones jurisdiccionales. No se debe olvidar que se trata de una*

> *función administrativa, que coexiste con las funciones jurisdiccionales sin confundirse con ellas. Por otro lado el principio de independencia también se puede afectar ya que el funcionario administrativo está supeditado a los lineamientos establecidos por su superior jerárquico o por él mismo, quien o quienes han tenido injerencia previa en el desarrollo de las funciones de tipo administrativo"* (Amorocho, Fermin, B, & Villamizar, 2009).

A pesar de las anteriores posturas, la misma Corte Constitucional, con relación a la excepcionalidad de las funciones jurisdiccionales en cabeza de las entidades administrativas estableció:

> *"En primer término, es claro que este ejercicio jurisdiccional por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder, por lo cual "su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible". Sin embargo, en segundo término, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es "aquello que no reviste el carácter de permanente" sino aquello que constituye una excepción de la regla común. Por ende, si "la regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho. En tercer término, la Carta señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas pues establece que éstas no podrán instruir sumarios ni juzgar delitos"* (Martinez, A. Sentencia C-1641, 2000).

Finalmente, es preciso indicar que los casos al menos en Colombia frente a la asignación de funciones jurisdiccionales a las diferentes Superintendencias, resultan ser casos claros de éxito, como quiera que la especialización en el tema redunda en beneficios para quienes son parte dentro de los procesos, así mismo, cumple función de descongestión frente a los Jueces de la República, que también genera beneficios concretados en una pronta solución del conflicto para las partes; beneficios que también pueden reflejarse a favor del

Estado, en caso de que se asignen funciones jurisdiccionales en cabeza de la Contralorías, con un fin superior, como quiera que se estaría protegiendo los recursos públicos en favor de toda la sociedad.

Con lo anterior, se estaría frente a la posibilidad clara de cumplir con el resarcimiento del daño fiscal, pues las decisiones tomadas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no se tratarían de simples actos administrativos, dejando por fuera las posibilidades de la demanda del mismo ante la jurisdicción, ni se suspendería, por lo tanto, las medidas cautelares y podría finalmente adelantarse el proceso de jurisdicción coactiva con efectos verdaderos y en beneficio del erario.

3. Asignación de funciones jurisdiccionales a las contralorías.

El control fiscal es desarrollado por nuestra Constitución Nacional, como una función administrativa de control del gasto público ejercida por las Contralorías en sus distintos órdenes, con unas condiciones técnicas muy especiales, a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, en contra de los servidores públicos que cumplan funciones de gestores fiscales por la pérdida de los recursos públicos.

Esa sucesión de actos administrativos que conforman el proceso de responsabilidad fiscal, bien será ordinario o verbal sumario de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, buscan la identificación de tres elementos fundamentales para que se conforme: una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realice gestión fiscal, esto es que pueda disponer de los recursos públicos; un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los anteriores dos elementos. Además, de acuerdo a lo indicado por vía jurisprudencial debe ser cierto, especial, anormal y cuantificable. Este proceso administrativo, debe en todo caso efectuarse en observancia a todas las garantías constitucionales que protejan a las partes participantes.

Una vez, se encuentren presenten los elementos para que se declare la existencia de responsabilidad fiscal, de acuerdo a la labor de búsqueda del resarcimiento del daño patrimonial, en concordancia con el artículo 268 de la Constitución Nacional, las contralorías podrán iniciar el respectivo proceso de jurisdicción coactiva, que hará las veces de proceso ejecutivo, con el fin de recobrar los recursos perdidos, sin embargo debe encontrarse el acto administrativo que declaró la responsabilidad fiscal en firme, situación que se ve entorpecida por la posibilidad de que pueda acudirse a la jurisdicción contenciosa administrativa, para que revise la legalidad de los actos emitidos por las Contralorías.

Es así, que la decisión que resulte del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, podrá ser demandada ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en el marco de una acción de Nulidad, para que revise la legalidad del acto o actos administrativos proferidos por las contralorías, promovida por quien se ve afectado por el resultado de los mismos.

De esa revisión que es realizada y de encontrarla próspera, no solamente quedará sin efectos ese último acto administrativo proferido por la contraloría, sino todo el proceso auditor o la indagación preliminar que en primera instancia permitió identificar los hechos generadores del daño y que después fueran confirmados en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, es decir que el trabajo de las contralorías, aun cuando fue definido por la Constitución Política como técnico y autónomo, finalmente está sujeto únicamente a lo que definan los jueces, esto hace que la labor sea infructuosa y no se cumpla la función indemnizatoria del control fiscal, como fue concebido.

Ahora bien, la Constitución de 1991, en su artículo 116, consagró la posibilidad de manera excepcional de atribuir a las entidades administrativas funciones jurisdiccionales, que en principio y en virtud de la división de poderes, está a cargo de los Jueces de la Republica, en materias precisas; situación que resulta ser protagonista en el derecho comparado y que en Colombia ha sido aplicado en entidades como las Superintendencia de Sociedades, en su momento la Bancaria y ahora la Financiera, de Industria y Comercio y Nacional de Salud.

Frente a este asunto, existen unos requisitos puntuales que deben cumplirse para que sea procedente, de acuerdo a lo establecido por vía jurisprudencial por la Corte Constitucional: las mismas deben otorgarse por ley y debe tratarse de una atribución excepcional (mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren estas facultades) y preciso, es decir que se trate de unas competencias puntuales, fijas y ciertas; así mismo se indicó que debe garantizarse el debido proceso y que pueda diferenciarse las funciones meramente administrativas y las jurisdiccionales que tiene la entidad, finalmente no puede asignarse funciones jurisdiccionales a entidades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos, situación que no aplica sobre el presente asunto.

De los anteriores requisitos, resulta claro que estas facultades deben elevarse a rango de Ley, que deberá ser promovida por el Contralor General de la Republica, en virtud de lo preceptuado por el artículo 268 de la Constitución Política, que determinó las atribuciones del Contralor general de la Republica así:

“9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.”

Ahora bien, en cuanto a que la asignación sea excepcional y precisa, debe entenderse a que no por norma general se debe entender que todas la autoridades administrativas tengan funciones jurisdiccionales, sino que deben ser específicamente designadas, además para unas funciones específicas, en el presente caso para la determinación de la responsabilidad fiscal y el consecuente tramite del proceso de jurisdicción coactiva. Así mismo deberá garantizarse la observancia al debido proceso y demás garantías constitucionales, situación que de tratarse únicamente de una actuación adminsitrativa también deben garantizarse, por lo que no exige un mayor esfuerzo de la administración al desempeñar la labor de jueces.

Como último requisito, se encuentra entonces el de la división entre la labor meramente administrativa y la función jurisdiccional, situación que responde al principio de imparcialidad que debe existir entre quienes adelantan el proceso auditor o la indagación preliminar como insumo para los posteriores procesos de responsabilidad fiscal; así funciona en otras entidades administrativas a las que le han sido asignadas están funciones, en donde existe una delegatura especial para que se cumpla con las labores de jueces y otras que adelantan las funciones administrativas.

Todos los requisitos específicos que deben estar presentes para la asignación de funciones jurisdiccionales, pueden ser determinados de manera clara en la ley que los apruebe, por lo que no existe obstáculo alguno para que proceda la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución en órganos de control con el caso que nos ocupa específicamente las contralorías.

De tomarse la decisión de aplicar lo que se propone pueden identificarse unas claras ventajas que pueden resumirse como a continuación:

1. Realización del fin último del control fiscal, esto es la determinación del responsable fiscal y sobre todo la obtención del resarcimiento del daño patrimonial del Estado. Tal como se puede desprender de lo establecido en el artículo 267 de la Constitución, precisado por la Corte Constitucional:

> *"En efecto, siguiendo los lineamientos del constitucionalismo moderno el Estatuto Supremo precisa en su artículo 267 y siguientes los contenidos básicos del control fiscal, calificándolo como una función pública encomendada a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, en aras de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en sus diferentes órdenes. Igualmente suprime los controles previo y perceptivo, y el criterio de universalidad frente al número de actos a revisar, al disponer expresamente que el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. En este sentido indica la Carta que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales* (Araujo, J. Senencia C-840, 2001)*".*

Lo anterior en respuesta a que los dineros públicos deben obedecer al bienestar de la sociedad, así se ha explicado:

> "*Ciertamente, siempre que esté involucrada la gestión fiscal y que se encuentren comprometidos los recursos del erario, se evidencia un interés general, cuya protección se confía al actuar de la Controlaría General de la República y a las contralorías territoriales, llamadas a adelantar las averiguaciones del caso y a determinar si existe mérito para la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal, lo que deben hacer de conformidad con el procedimiento legalmente previsto y dentro de los términos igualmente fijados por el legislador"* (Mendoza, G. Sentencia C-863, 2013).

Así entonces, en respuesta al control fiscal, en primer término, se persigue la protección de los dineros públicos, de no ser posible, por la gestión inadecuada que de ellos se haga, debe entonces buscarse el resarcimiento del daño causado:

> *"La responsabilidad fiscal tiene como finalidad esencial la de resarcir al patrimonio público por un detrimento que se le haya causado. Es decir, se trata de una responsabilidad de estricto contenido patrimonial, pues con ella se ampara o tutela el bien jurídico del patrimonio público, pretendiendo, mediante la acción consiguiente, reparar los daños que se le causen a éste por conductas desplegadas*

en ejercicio de la gestión fiscal por parte de agentes públicos o privados. Su finalidad, entonces, es enteramente patrimonial-resarcitoria, respecto de aquel bien jurídico primario" (Amaya, 2002).

Es decir, que teniendo en cuenta la función posterior y selectiva que le fue asignada a las Contralorías, el control es efectuado sobre los recursos ya invertidos, en primer lugar para determinar que hayan sido usados de manera adecuada, de lo contrario, se adelantará el trámite de responsabilidad fiscal, cuya única finalidad, además de determinar como su nombre lo indica la responsabilidad, en cabeza de quien tenía a cargo la gestión fiscal, es buscar el resarcimiento del daño, esto es que el funcionario responda con su patrimonio propio por la desviación de los recursos públicos.

2. Mejora en el tiempo de decisión y obtención del resarcimiento del daño patrimonial. Lo anterior como consecuencia de que las decisiones tomadas, no puedan ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pues ya son jurisdiccionales per se, no se suspenderían sus efectos y ello permite que se adelante el proceso de jurisdicción coactiva como la concreción de la búsqueda del resarcimiento del daño ocasionado.

Debe recordarse que la facultad de adelantar los procesos de jurisdicción coactiva le es entregada a las contralorías por mandato del artículo 268 de la Constitución Política, como garantía del cumplimiento de la función resarcitoria que también le fue encomendada por la Carta Política; se trata de un proceso con características igualmente administrativo, como el proceso de responsabilidad fiscal, así lo ha indicado la Corte Constitucional: *"En conclusión, considera esta Sala de Revisión que el proceso de jurisdicción coactiva es de naturaleza administrativa, por cuanto su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la Administración de cobro de una obligación tributaria. En otras palabras esta jurisdicción es el uso de la coacción frente a terceros y la expresión de una autotutela ejecutiva"* (Martinez, A. Sentencia T-445, 1994)

Sin embargo, bajo la condición de asignársele funciones jurisdiccionales a las Contralorías, los procesos tanto para la determinación de la responsabilidad como para perseguir el resarcimiento, estarán dotados de estas mismas características, así se ha indicado:

"Si una providencia judicial no es susceptible de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tampoco lo es la decisión que profiera una autoridad

administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales, pues en este evento no está actuando como autoridad administrativa, sino como juez y, por ende, no expide actos administrativos sino decisiones judiciales (inc. 2º par. 3º). Así las cosas, por ejemplo, si una sentencia de primera instancia proferida por un juez civil del circuito en primera instancia no es susceptible de una acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso por ser una providencia judicial y no un acto administrativo, la sentencia de primera instancia proferida en ese mismo asunto por la Superintendencia de Industria y Comercio también es una decisión judicial y no un acto administrativo y, por ello, ajeno a las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo" (Robledo, 2013)

Lo anterior, tiene como consecuencia, celeridad en ambos trámites, que se traducirá en la disminución de los tiempos para obtener una decisión final que efectivamente proteja los recursos públicos, con una herramienta que permita su ejecución de manera adecuada y efectiva.

3. Teniendo en cuenta la condición técnica con la que fueron concebidas las contralorías, las decisiones que allí se tomen tendrán esta misma característica, lo que les dará una condición especial, protegida además por la naturaleza jurisdiccional de las mismas. Lo anterior en desarrollo a lo establecido en el artículo 267, que la califica, como autónoma y de carácter técnico.

Situación que ha sido reiterada por la Corte Constitucional y por la Doctrina:

> *"… Esta corte ha señalado que la Contraloría, si bien es un órgano autónomo, no es autárquico y se encuentra sometido a controles y, en especial, al principio de legalidad. Por ende, es claro que la regulación del proceso de responsabilidad fiscal corresponde al legislador (…) por lo cual en principio nada se puede objetar a que el Congreso regule la naturaleza de estos procesos y les atribuya carácter administrativo" (…) En general, todo ejercicio de una función administrativa, en el sentido de ejecución administrativa, se hace por medio de actos administrativos; por el contrario, no todos los actos administrativos son expresión de una función administrativa, ya que pueden desarrollar otras funciones del Estado, como las funciones de control o de organización electoral. Por ende, no es incompatible con la autonomía de las funciones de control que sus actos sean calificados por la ley como administrativos, pues ello no confiere naturaleza administrativa a la actuación del órgano sino que simplemente señala que, debido a la ausencia de los requisitos*

de imparcialidad, independencia e inamovilidad de los funcionarios que los emiten, estos actos no son definitivos, pues pueden ser revisados por los jueces en cuestión. Por el contrario, si tales funcionarios reúnen las calidades propias de un juez, bien puede el ordenamiento conferirle efectos definitivos, esto es, jurisdiccionales, a su decisión". (Amaya, 2002)

Esto confirma, la necesidad de asignación de funciones jurisdiccionales a las contralorías, para que dentro del término de la realización del control fiscal, se encuentren menos vicisitudes que permitan la obtención de la determinación de la responsabilidad fiscal y la consecuente obtención del resarcimiento, bajo el manto de un discernimiento técnico y específico sobre las formas la administración usa para la ejecución de los recursos públicos.

4. La descongestión judicial para la jurisdicción contenciosa administrativa, pues no será su competencia revisar la legalidad de las decisiones tomadas por las contralorías, sin perjuicio de que existan otros recursos y acciones que pueden ser utilizadas e iniciadas por el afectado en caso de estimarlo conveniente y necesario.

Así lo ha estimado la Corte Constitucional:

"La Corte Constitucional se ha referido, en un amplio conjunto de sentencias, a la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Así, desde la providencia C-592 de 1992[11] la Corporación abordó el tema, destacando que ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia, y cuya validez depende de la excepcionalidad y el origen legislativo de la atribución en los términos del artículo 116 de la Constitución Política. (Vargas, L. Sentencia C-156, 2013)

Hechos que han sido reiterados, con casos de éxito en varias Superintendencias, inspecciones de policía, y demás autoridades que han hecho uso de la herramienta constitucional contemplada en su artículo 116.

Por todo lo anterior y ante la necesidad de darle efectividad a las decisiones tomadas por las contralorías, frente a la posibilidad fáctica y jurídica que se da desde la misma Constitución para asignar funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas y ante la posibilidad de cumplir con los requisitos fijados por vía jurisprudencial para tal, se

encuentra posible que se estudie esta opción en forma de garantía de las decisiones, como quiera que de mantenerse el proceso como hoy, las contralorías son solo entidades que a pesar de realizar su función con sujeción a la Constitución y la ley, encuentran en el mismo Estado el mayor obstáculo y barrera para cumplir con su fin de protección del erario.

Es necesario, que las entidades se acomoden a la realidad de hoy, y sobre todo a las necesidades urgentes de proteger el patrimonio público, es así como se presenta una posibilidad que redunda en beneficios, como fue explicado y que no implica una modificación grave aunque si sustancial en cómo se ha concebido el control fiscal hasta hoy.

Conclusiones

El control fiscal en Colombia, entendido como la revisión del gasto público, concebido como lo fue en la Constitución de 1991 tiene dos objetivos fundamentales: la determinación de responsabilidad fiscal en cabeza del servidor público que causó lesión al erario y la búsqueda del resarcimiento patrimonial en la misma cuantía que el daño.

Para lo anterior, dentro del funcionamiento del Estado se encuentran las contralorías, quienes son las encargadas de cumplir con esta tarea, sin embargo, por su característica de autoridad administrativa, surgen dificultades para el cumplimiento de sus dos objetivos, dado el control de legalidad sobre sus actos que debe ser ejercido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en el marco de una acción de nulidad, que de resultar prospera, además de dejar sin efectos el proceso de responsabilidad fiscal y con ello la determinación del responsable, imposibilita el resarcimiento del daño patrimonial, dejando sin razón de ser la labor realizada por este órganos de control.

Es por lo anterior, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución, se plantea ante la necesidad de cumplir con los indicados dos objetivos, asignar funciones jurisdiccionales a las contralorías, para dotar a los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva de características de un proceso judicial en todas sus etapas, lo que en consecuencia implica que tales decisiones ya no sean revisadas por ninguna otra jurisdicción.

Para lo anterior, al concebir el proceso de responsabilidad como jurisdiccional, deberá garantizarse el cumplimiento de las etapas propias de un proceso, pero además que se encuentren presentes todas las garantías constitucionales en pro de las partes, la decisión allí tomada, no podrá ser suspendida por la revisión de un tercero, sino que continuara con el trámite del proceso de jurisdicción coactiva, con características también de un proceso jurisdiccional para finalmente obtener el resarcimiento del daño patrimonial a favor del Estado.

Ante la posibilidad efectiva de recuperar los recursos públicos que han sido malversados por los gestores fiscales, se generara no solo una victoria para las contralorías sino para el Estado completo, pues debe recordarse que esos recursos tienen una destinación específica, para el bien de todos, dineros que de recuperarse pueden ser invertidos adecuadamente.

Así mismo vale la pena resaltar, que ante los niveles de corrupción que enfrenta el país deben existir procedimientos y sanciones que se acomoden a la realidad, que permitan efectivamente el cumplimiento de los fines del Estado, y que sean ejemplarizantes para que se reconozcan cuáles son las consecuencias que deben enfrentarse al desviar los

recursos públicos de su uso adecuado, pues hasta hoy, es claro que la efectividad de los medios existentes para tal, pueden ser cuestionados ante la falta de resultados, además del tiempo transcurrido entre la ocurrencia del hecho generador del detrimento patrimonial y la decisión que ponga fin y sobre todo que obtenga, de ser el caso, la indemnización propia de estos procesos.

Finalmente, es importante destacar, que es la misma Constitución Nacional, la que plantea esta posibilidad, eso sí, con el cumplimiento de algunos requisitos, que deberán ser cumplidos, pero que generaran un cambio favorable en los resultados de la tarea del control fiscal, como se puede comparar con otras entidades a las que se la han asignado funciones jurisdiccionales, con éxito para los usuarios y sobre todo para la jurisdicción, pues encuentra en estos casos una forma de descongestión judicial.

Bibliografía

1. Correa Gomez E. y Pinzon Maldonado H. (2012) *Responsabilidad Fiscal en Colombia.* Bogotá: Prologómenos – Derechos y Valores. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4279027

2. Ibáñez Najar, J. (2007) *Estudios de derecho constitucional y administrativo*. Bogotá: Editorial Legis. Pág. 303.

3. Amaya, U. (2002) Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Aspectos Sustanciales y Procesales. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia

4. Mira, J. Meza, C. Vega, D. (2001). El control fiscal en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Jurídicas. Recuperado de: http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis03.pdf

5. Sánchez Torres, C. (2007) *Aspectos sustanciales de la Responsabilidad fiscal en Colombia.* Bogotá: Universidad Sergio Arboleda – Junio a Diciembre de 2007. Recuperado de: http://www.redalyc.org/html/1002/100221524005/

6. González Vega, E. (2014) *La responsabilidad fiscal en Colombia.* Medellín: Universidad Santo Tomas. Recuperado de:http://repository.usta.edu.co/handle/11634/1499

7. Restrepo, M. (2001) Responsabilidad Fiscal. Bogotá: Estudios Socio-Jurídicos. Vol. 3 No. 2 Julio – Diciembre 2001. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792001000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=es#16

8. Pineda, S (2015), Vicisitudes probatorias en hallazgos fiscales – Insumo del Proceso de Responsabilidad Fiscal -. Bogotá: Universidad Militar de Colombia, Maestría en Derecho Administrativo. Recuperado de: https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7399/1/VICISITUDES%20PROBATORIAS%20EN%20HALLAZGOS%20FISCALES%20-.pdf

9. Freitas, L. Marimon, Z. (2015) *La acción de Nulidad y restablecimiento del Derecho: Evolución Histórico -jurídica en Colombia.* Bogotá: Universidad Santo Tomas de Aquino. Recuperado de: http://repository.usta.edu.co/handle/11634/1962

10. Expósito, J. (2011) *El Nuevo Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011) requiere de un análisis profundo, debido al nuevo alcance que trae a figuras tradicionales del Derecho Administrativo colombiano: la nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y las denominadas controversias contractuales.* Bogotá: Revista Digital de Derecho Administrativo, No. 6, Segundo semestre/2011, pp. 25-46. Recuperado de: http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/viewFile/3079/2722

11. Botero, J. Marín, J. Maury, J. (2015) *Alcances y límites al control de los actos administrativos de carácter disciplinario ejercido por el Consejo de Estado de Colombia.* Envigado: Revista nuevo Derecho, Vol. 11, No. 17, julio-diciembre 2015, pp. 153-174. Recuperado de: http://revistas.iue.edu.co/index.php/nuevoderecho/article/view/401/723

12. Riascos, L. (2014) *La suspensión provisional de los actos administrativos en el derecho administrativo colombiano.* Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Libardo_Orlando_Riascos_Gomez/publication/297732737_La_Suspension_provisional_de_los_Actos_Administrativos_en_el_derecho_colombiano/links/56e1aea708ae23524090b8a4/La-Suspension-provisional-de-los-Actos-Administrativos-en-el-derecho-colombiano.pdf

13. Pérez, R. (2013) *Eficacia y Validez del Acto Administrativo.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Derecho profundización en Derecho Administrativo. Recuperado de: http://www.bdigital.unal.edu.co/9877/1/700600.2013.pdf

14. Robledo, P. (2013) *Código General del Proceso. Funciones Jurisdiccionales por autoridades Administrativas.* Bogotá. Recuperado de: https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/02pablo-feliple-robledo.pdf

15. Amorocho, F. Fermín, E. Trespalacios, B. Villamizar, I. (2009) *La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico colombiano.* Barranquilla: Reflexión Derecho Procesal. Recuperado de: file:///C:/Users/dguzman/Downloads/969-Texto%20del%20art%C3%ADculo-958-1-10-20170405.pdf

16. Sentencia C-863 de 2013. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.}Sentencia C-382 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

17. Sentencia C-529 de 1993. M.P.: Fabio Morón Díaz.

18. Sentencia SU-620 de 1996. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

19. Sentencia T-552 de 1992. M.P.: Fabio Morón Díaz.

20. Sentencia C-370 de 2012. M.P.: José Ignacio Pretelt Chaljub.

21. Sentencia C-512 de 2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

22. Sentencia T – 445 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

23. Sentencia C – 666 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo

24. Sentencia Consejo de Estado Sala Contencioso Administrativa

25. Sentencia de Marzo 25 de 1969 M.P. Hernando Gómez Mejía

26. Sentencia Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primer. Radicación núm.: 50001 2331 000 2005 30456 01. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

27. Sentencia C-840 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

28. Sentencia C-1641 de 2000. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

29. Sentencia C-592 de 1992. M.P.: Fabio Morón Díaz.

30. Sentencia C-212 de 1994. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

31. Sentencia C-1143 de 2000. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

32. Sentencia C-1641 de 2000. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

33. Sentencia C-649 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

34. Sentencia C-1071 de 2002. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

35. Sentencia C- 426 de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

36. Sentencia C-156 de 2013. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.