

---

---

RESPONSABILIDAD FISCAL Y  
CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

---

---

## ÍNDICE GENERAL

<b>ESTUDIO PRELIMINAR .....</b>	<b>19</b>
1. La superación de la teoría de la tridivisión de los poderes y de las funciones .....	19
2. Órganos de control en la unión europea .....	22
3. Democracia y control, control y democracia .....	24
4. Corrupción impunidad y poderes de control de América Latina .....	26
4.1. La Constitución Argentina .....	29
4.2. La Constitución del Brasil .....	32
5. Órganos y funciones de control en Colombia .....	36
5.1. Órganos y funciones de control contra la impunidad en Colombia; el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación .....	37
5.2. Órganos y funciones de control financiero y contable: La contraloría General de la República .....	39
6. Órganos y funciones de control de la República Bolivariana de Venezuela .....	43
6.1. Los órganos del poder ciudadano; el Defensor del Pueblo .....	45
7. Órganos y funciones de control en la República del Perú .....	47
8. Órganos y funciones de control en la República de Bolivia .....	49
9. Breve nota sobre otros países: Chile, Ecuador, Paraguay, México y Costa Rica .....	51

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	57
<b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES DE LA LEY 610</b> .....	65
1.1 Jurisprudencia constitucional y administrativa, sobre el proceso de responsabilidad fiscal, anterior al 18 de agosto de 2000 .....	66
1.1.1 Los conceptos de gestión fiscal y de responsabilidad fiscal; el nexos entre ambas .....	67
1.1.2 Naturaleza y alcance de la responsabilidad fiscal .....	69
1.1.3 Grado de culpa requerido para establecer responsabilidad fiscal .....	71
1.1.4 Caducidad de la acción y prescripción de la responsabilidad fiscal. ....	73
1.1.4.1 Caducidad de la “acción” fiscal .....	73
1.1.4.2 La prescripción de la “acción” fiscal .....	76
1.1.4.3 Las normas aplicables al proceso en caso de vacíos legales y la reserva de ley para la expedición de tales normas .....	76
1.1.4.4 El derecho de defensa y la garantía del debido proceso en el proceso de responsabilidad fiscal ..	77
1.2 La proyección del acervo jurisprudencial anterior en el contenido de la Ley 610 de 2000 .....	79
1.2.1 Elementos sustantivos de la responsabilidad fiscal .....	80
1.2.2 Caducidad de la acción fiscal y prescripción procesal .....	83
1.2.3 Normas aplicables al proceso en los casos de vacíos legales .....	84
1.2.4 Derecho de defensa y garantía del debido proceso .....	85
1.3 Trámite del Proyecto de Ley C-025 de 1998 .....	87
1.3.1 Síntesis del trámite .....	87

1.3.2 Evolución y principales cambios durante el trámite legislativo .....	90
<b>CAPITULO 2: ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL .....</b>	<b>97</b>
2.1 Marco constitucional .....	97
2.1.1 Responsabilidad fiscal, competencia sancionatoria y ejercicio de jurisdicción coactiva .....	97
2.1.2 Responsabilidad fiscal y vigilancia fiscal .....	98
2.1.3 Notas esenciales de la responsabilidad fiscal .....	99
2.1.4 La gestión fiscal, condición necesaria para el surgimiento de responsabilidad fiscal .....	100
2.1.5 Autonomía de la responsabilidad fiscal .....	106
2.1.6 Carácter exclusivamente resarcitorio de la responsabilidad fiscal .....	111
2.1.7 Elementos de la responsabilidad fiscal: daño, culpa y relación de causalidad entre ambos .....	113
2.1.7.1 El daño patrimonial al Estado .....	113
2.1.7.2 La conducta dolosa o culposa .....	122
2.1.7.3 La relación de causalidad entre el daño y la culpa .....	134
<b>CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL .....</b>	<b>135</b>
3.1 Naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal y de la acción fiscal .....	135
3.1.1 Características principales del proceso de responsabilidad fiscal .....	135
3.1.2 Normas aplicables al proceso de responsabilidad fiscal .....	137

3.1.3	Características de la “acción fiscal” .....	137
3.1.4	Autonomía de la acción fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal .....	139
3.1.5	Justificación de la autonomía de la acción fiscal .....	139
3.1.6	Algunas objeciones a la autonomía de la acción fiscal .....	140
3.1.7	El criterio de las contralorías y de la doctrina frente a la autonomía de la acción fiscal .....	144
3.1.8	La autonomía frente a la acción disciplinaria .....	147
3.2	Caducidad y prescripción .....	148
3.2.1	Caducidad de la acción fiscal .....	149
3.2.2	Prescripción procesal de la acción fiscal .....	151
3.2.3	Caducidad y prescripción respecto de hechos anteriores a la Ley 610 .....	152
3.3	Principios orientadores de la acción fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal; nulidades .....	156
3.4	Iniciación del proceso de responsabilidad fiscal .....	158
3.5	Etapas del proceso de responsabilidad fiscal .....	160
3.6	Funciones de policía judicial; coordinación de tareas con otras autoridades .....	163
3.7	Medidas cautelares .....	165
3.8	Suspensión de términos en el proceso .....	168
3.9	Reserva procesal .....	169
3.10	Contraloría como parte civil en delitos contra los intereses patrimoniales del Estado .....	171
3.11	Unidad procesal, conexidad y acumulación de procesos .....	172

3.12 Cesación de la acción fiscal .....	173
3.13 Grado de consulta .....	174
<b>CAPÍTULO 4: JURISDICCIÓN COACTIVA EN EL ÁMBITO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL .....</b>	<b>177</b>
4.1 Conceptos generales .....	177
4.1.1 El privilegio de cobro coactivo .....	177
4.1.2 Entidades que gozan del privilegio de cobro coactivo; clases de procedimiento .....	178
4.1.3 El procedimiento general de cobro coactivo .....	180
4.2 Especificidades del proceso de jurisdicción coactiva fiscal .....	182
4.2.1 Fundamento de la facultad de cobro coactivo en el ámbito fiscal .....	183
4.2.2 Títulos ejecutivos .....	183
4.2.3 Normas aplicables y procedimiento .....	185
4.2.4 Las excepciones en el proceso ejecutivo fiscal; demanda contenciosa contra el acto que falla las excepciones .....	186
4.2.5 Medidas cautelares .....	187
4.2.6 Acción revocatoria .....	188
<b>CAPÍTULO 5: LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 610 DE 2000 .....</b>	<b>191</b>
5.1 Facultad de la Contraloría General de la República para adel- antar los procesos de responsabilidad fiscal originados en el ejercicio del control fiscal excepcional previsto en el artículo 267 de la Carta Política (artículo 63 de la Ley 610); sentencia C-364-200 (abril 2) .....	193
5.2 Alcance de la reserva en los procesos de responsabilidad fiscal (artículo 20 de la Ley 610); sentencia C-477-2001 (9 de mayo) .....	194

5.3	Límites al control judicial de los actos administrativos expedidos durante el proceso de responsabilidad fiscal (artículo 59); sentencia C-557-2001 (31 de mayo).....	197
5.4	Normas aplicables a los procesos de responsabilidad fiscal que estuvieren en curso al entrar a regir la nueva Ley; Ultra-actividad de la Ley 42 de 1993 (artículo 67); sentencia C-619 de 2001 (14 de junio).....	198
5.5	Contenido del concepto gestión fiscal; extensión de la responsabilidad fiscal a los daños sucedidos “Con ocasión de ésta” (artículo 1º) y a quienes “contribuyan” al daño fiscal (artículo 6º); sentencia C-840-2001 (9 de agosto).....	199
5.6	Integralidad de la responsabilidad fiscal; lucro cesante, daño emergente e indexación (artículo 4º); sentencia C-840-2001 (9 de agosto).....	200
5.7	Medidas cautelares: responsabilidad de los funcionarios que las decreten injustificadamente (artículo 12), y decreto de las mismas al iniciar el proceso (artículo 41); sentencia C-840- 2001 .....	202
5.8	La efectividad del derecho de defensa frente al carácter meramente facultativo de la presencia de apoderado en la diligencia de declaración libre y espontánea y en el curso del proceso (artículo 42); sentencia C-131-2002 (26 de febrero) .....	203
5.9	Los recursos que proceden contra la providencia que pone fin al proceso de responsabilidad fiscal y la notificación de la misma (artículo 55); sentencia C-183-2002 (13 de marzo).....	205
5.10	El grado de culpa a partir del cual se podrá establecer responsabilidad fiscal (artículos 4º y 53); sentencia C-619-2002 (8 de agosto) .....	206
5.11	Caducidad del contrato estatal como resultado de la declaratoria de responsabilidad en contra del contratista (artículo 61); sentencia C-648-2002 (13 de agosto) .....	210

5.12 Vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal (artículo 44); sentencia C-648-2002 (13 de agosto).....	211
5.13 Vinculación de los herederos del presunto responsable (artículo 19); sentencia C-131-2003 (18 de febrero) .....	213
5.14 Consideraciones con respecto a la jurisprudencia posterior a la Ley 610 de 2000 .....	214
Cuadro resumen de las sentencias de constitucionalidad referente a la Ley 610 de 2000 .....	216
<b>CAPÍTULO 6: VISIÓN CRÍTICA DEL RÉGIMEN ACTUAL DE PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL: UN BALANCE DE LA LEY 610 .....</b>	<b>269</b>
6.1 La responsabilidad fiscal en Colombia ¿instrumento para combatir la corrupción o estímulo a la misma? .....	270
6.1.1 La relación entre gasto público de mala calidad y corrupción .....	270
6.1.2 Contralorías y responsabilidad fiscal .....	274
6.2 La eficacia de la responsabilidad fiscal: ¿qué valor agregado obtienen la sociedad y el Estado como resultado de esta función de las contralorías?.....	276
6.2.1 El concepto de beneficio del control fiscal y tipos de beneficio .....	277
6.2.1.1 El concepto de beneficio y criterios para su determinación .....	278
6.2.1.2 Tipos de beneficios .....	280
6.2.1.2.1 Recuperaciones .....	280
6.2.1.2.2 Ahorros .....	281
6.2.1.2.3 Cobro persuasivo .....	281
6.2.1.2.4 Recuperaciones potenciales .....	281
6.2.1.2.5 Beneficios indirectos .....	282

6.2.1.3	Beneficios en el caso de la responsabilidad fiscal .....	282
6.2.1.4	Beneficios ciertos que no son objeto de medición .....	283
6.2.2	Cuantificación de los beneficios generados por la Contraloría General de la República desde 1999 .....	284
6.2.2.1	¿Son confiables estas cifras? .....	285
6.2.3	Problemas que afectan a la Contraloría General de la República en lo relativo a investigaciones y juicios fiscales .....	287
6.2.3.1	Resultados que arrojan las auditorías efectuadas por la Auditoría General de la República .....	288
6.2.3.1.1	Resultados del informe de la Auditoría General de la República correspondiente al año de 1999 y el primer semestre de 2000 en la función de responsabilidad fiscal .....	288
6.2.3.1.2	Informe de la Auditoría General de la República correspondiente al año 2000 .....	291
6.2.3.1.3	Informe de la Auditoría General de la República correspondiente al año 2001 .....	292
6.2.3.2	Estudio de María Cristina Rojas Sánchez (años 2000 y comienzos de 2001) .....	294
6.2.4	Problemas estructurales .....	296
6.2.4.1	La fijación de responsabilidades fiscales a través de actos administrativos expedidos por las contralorías .....	296

6.2.4.2	La falta de control sobre las medidas cautelares .....	297
6.2.4.3	La inflación legislativa: ¿quién pone orden en todo esto? .....	299
6.3	Conclusiones .....	301
<b>CAPÍTULO 7: LA RESPONSABILIDAD FISCAL SUSTANTIVA: LA LEY 819 DE 2003 .....</b>		<b>303</b>
7.1	Objetivos y características de la Ley de responsabilidad fiscal .....	304
7.2	La transparencia fiscal .....	304
7.3	La responsabilidad fiscal a nivel internacional .....	306
7.4	El caso colombiano: La Ley 819 de 2003 .....	307
7.4.1	Objetivos de la Ley 819 de 2003 .....	307
7.4.2	Contenido de la Ley de responsabilidad y transparencia fiscal .....	308
7.4.2.1	Características generales de la Ley 819 .....	308
7.4.2.2	Normas de transparencia fiscal y estabilidad macroeconómica .....	310
7.4.2.3	Normas referentes a las finanzas de los entes territoriales .....	312
<b>APENDICE I: Cuadro comparativo de los principales conceptos de la Contraloría General de la República sobre responsabilidad fiscal año 2000-2002 .....</b>		<b>315</b>
Conceptos sobre responsabilidad fiscal, Contraloría año 2001 .....		359
<b>APENDICE II: Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control .....</b>		<b>459</b>

1. Aspectos preliminares .....	459
2. Análisis de las similitudes y “choques” de la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de acuerdo al tipo de control .....	464
2.1 El derecho disciplinario, naturaleza jurídica .....	464
2.2 Falta disciplinaria .....	465
2.3 Sanción disciplinaria .....	466
2.4 El proceso de responsabilidad fiscal .....	466
2.5 Naturaleza jurídica y objetivos .....	467
2.6 Diferencias entre el proceso disciplinario y el de responsabilidad fiscal .....	469