

¿CÓMO ENTENDER LOS RECURSOS PROCEDENTES EN LA VIA GUBERNATIVA DENTRO DE LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL A LA LUZ DE LA LEY 1474 DE 2011?

Edwin Riaño Cortés**

*“La interpretación no puede eludir el deber de convertir
en realidad los derechos fundamentales. La garantía
de esos derechos iluminan toda interpretación”*

Oscar José Dueñas Ruiz

RESUMEN

El presente artículo pretende explicar las consecuencias que produce la falta de congruencia en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 del 2011) sobre los recursos procedentes por vía gubernativa dentro de los procesos de responsabilidad fiscal; lo que ocasiona la violación de derechos constitucionales como el del debido proceso y el de defensa que asisten al presunto responsable, sujeto pasivo de la acción fiscal en lo concerniente a las medidas cautelares, nulidad y pruebas. Y, teniendo como base la confrontación de los preceptos de ley, la revisión de jurisprudencia y la doctrina; se examina aquí si tal dificultad puede ser resuelta a través de la hermenéutica jurídica.

PALABRAS CLAVES

Proceso de responsabilidad fiscal, recursos procesales, pruebas, medidas cautelares, nulidades.

Introducción

La posibilidad de que el hombre cometa errores al momento de tomar decisiones judiciales que, en su mayoría, no le afectan a sí mismo sino a otros; justifica que las providencias emitidas durante

* Artículo académico de investigación presentado para optar por el título de “Magíster en Derecho”, con énfasis en Derecho administrativo, por la Universidad Sergio Arboleda en julio de 2012. Revisado y orientado por el Dr. Carlos Ariel Sánchez Torres.

** Abogado y contador público. Especialista en Derecho administrativo y constitucional de la Universidad Católica de Colombia.

el transcurso de un proceso puedan ser recurridas por quienes se consideren afectados con ellas. Sin embargo, a pesar de que todos los procesos deben estar encaminados por determinados principios, la Ley 610 de 2000 no hace un listado específico y expreso de los que deben aplicarse a los procesos de responsabilidad fiscal; sino que los agrupa en los necesarios para que exista plena garantía de los derechos de defensa, al debido proceso y de los que brinden una correcta gestión administrativa y fiscal. Dichos principios, de los cuales son titulares todas las personas, se ven afectados por la falta de congruencia y unidad que detecta la Ley 1474 de 2011 en lo relativo a la procedencia de los recursos de reposición y apelación contra las providencias que resuelven las nulidades, las pruebas y las medidas cautelares. Por ello, se realizará el planteamiento del problema para lograr encaminar el trabajo y luego concluir de forma clara y precisa con base en la doctrina, la ley y las revistas estudiadas.

Problema jurídico

El control fiscal, entendido como una función pública según nuestra Carta Magna de 1991, contempla, dentro de la habitual teoría de la separación de poderes, unos organismos especializados e independientes que, autónomamente, vigilen la actuación del Estado en forma responsable y correcta. Estos órganos especializados, denominados “organismos de control”, refieren al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República; esta última con la función de realizar el ejercicio de la vigilancia fiscal y de adelantar los procesos por responsabilidad fiscal contra los sujetos que ocasionen detrimento al Erario. Este procedimiento especial fue desarrollado, inicialmente, por la Ley 42 de 1993 y, siete años después, adecuado en su trámite a través de la Ley 610 de 2000.

Mediante sentencia C-557 del 2001, la Corte Constitucional estableció que, de conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías del orden territorial. Entre las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, municipales y distritales, en su respectiva jurisdicción, se encuentra la de “*establecer la responsabilidad que se derive*

de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma” (Constitución Política, Artículos 268, numeral 5, y 272).

Dichas autoridades tienen la facultad de imputar a la administración y, en general, a todas las entidades estatales, ya sean del nivel central o territorial, así como a los particulares que manejen recursos del Estado; cargos por responsabilidad fiscal cuando con su actuación dolosa o culposa ha resultado lesionado el patrimonio público (Constitución Política, Artículos 6, 90, 121, 123, inciso 2; 124, 267, 268, numeral 5; y 272).

El proceso administrativo por responsabilidad fiscal, derivado de la función pública de control fiscal, tiene como cuerpo normativo más importante a la Ley 610 de 2000, en la que las instituciones jurídico-procesales de los recursos de reposición, de apelación y de queja están previstas para garantizar el derecho fundamental a la impugnación y la doble instancia, además del debido proceso y de la seguridad jurídica necesaria para el responsable del detrimento patrimonial al Estado.

En estos términos, la Ley 610 de 2000 establece el trámite de los Procesos de Responsabilidad Fiscal como de competencia de las Contralorías, no obstante algunas falencias atinentes a la celeridad y eficiencia de los procesos. El recientemente creado Estatuto Anticorrupción, buscando combatir los actos constitutivos de detrimento patrimonial, ha creado dos procedimientos para establecer la responsabilidad fiscal: uno de carácter verbal, en el que impera la oralidad, y otro ordinario, de doble instancia.

Entre las razones que llevaron a la creación de un procedimiento verbal y a la implementación de los preceptos del procedimiento ordinario se encuentra el desgaste de los operadores fiscales quienes, luego de un largo y tedioso trámite en el cual se proferían fallos de responsabilidad fiscal, veían cómo el sujeto responsable se declaraba insolvente. Asimismo, se ha promovido el cambio para lograr una mayor eficiencia y eficacia económica por cuanto, en muchas ocasiones, era más alto el costo del trámite que el valor a pagar para resarcir el daño. La nueva disposición legal brinda la celeridad necesaria para garantizar la publicidad del proceso, el derecho de defensa y el derecho de contradicción.

De igual forma, se ha pretendido la disminución de las inconsistencias en la práctica de pruebas, pues se las practicaba sin haber sido decretadas o viceversa (RODRÍGUEZ y MEJÍA, 2009). Ahora, podrán ser practicadas durante la audiencia correspondiente, es decir, la de descargos.

Así mismo, dado que en muchos casos las actuaciones procesales no lograban ser notificadas, se aumentaron las formas de efectuarlas. Pero, sin duda alguna, la gran falencia era la falta de congruencia al tomar la decisión administrativa.

Ahora, dentro del nuevo proceso de responsabilidad fiscal, se adelantan dos actuaciones: una denominada *verbal* y otra denominada *ordinaria*; para las cuales se contemplan recursos contra las providencias surtidas en ellas (el auto que niega la acumulación de procesos, el auto que niega total o parcialmente las pruebas solicitadas o allegadas al proceso, el auto que deniega las nulidades, el auto que declara las medidas cautelares, el fallo con responsabilidad fiscal de primera instancia).

Por ello, es oportuno estudiar doctrinariamente cómo se encuentran contemplados los recursos de apelación, de reposición y de queja dentro del nuevo Estatuto para determinar su procedencia, su aplicación y la coherencia al respecto entre la norma y el procedimiento. Así, entonces, con relación a los recursos obrantes en el nuevo procedimiento verbal de responsabilidad fiscal y a las modificaciones en el proceso ordinario, se plantea, como problema jurídico, el interrogante siguiente: *¿Cómo entender los recursos procedentes en vía gubernativa dentro de los procesos por responsabilidad fiscal según la Ley 1474 del 2011?*

Justificación

Cabe recordar cómo el proceso por responsabilidad fiscal, siendo de naturaleza administrativa, es conocido y tramitado ante las autoridades administrativas, como son la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Nación (GARCÉS, 2007).

Asimismo, siendo los recursos el principal medio de impugnación en nuestro Ordenamiento jurídico, se constituyen en una herramienta procesal de común utilización que permite contemplar la opción de que el operador fiscal haya cometido un error al aplicar las normas pertinentes dentro de los procesos por responsabilidad fiscal,

o de que haya omitido alguna minucia procedimental que afecte al implicado en el detrimento patrimonial al Estado.

La institucionalidad de estas técnicas procesales, contempladas en la categoría de Recursos ordinarios, no tiene preparación especial según la instancia ni la materia. Esto quiere decir que son procedentes tanto en primera como en segunda instancia. Estos recursos, contemplados en el Código Contencioso Administrativo, dentro del acápite referente a la Vía gubernativa (reposición, apelación y queja), son de legal tramitación en todos los procedimientos administrativos, típicos o atípicos, a fin de garantizar un debido proceso dentro de la actuación administrativa.

Por lo anterior, se hace claro lo importante de analizar cómo manejó el legislador, en la Ley 1474 del 2011, estos actos procesales para poder determinar su aplicación, su procedencia y sus incompatibilidades en el desarrollo oportuno, eficaz, eficiente y correcto del proceso por responsabilidad fiscal, verbal u ordinario.

De esta manera, a través de los recursos, se puede dar fiel cumplimiento a principios como los de legalidad, de interés, de preclusión, de agotamiento del medio de impugnación, de *non reformatio in peius*, de la sustentación y de la proporcionalidad. Lo anterior justifica el presente estudio sobre la Ley 1474 del 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo) y su incidencia en los recursos ya contemplados en el proceso ordinario estipulado por la Ley 610 del 2000.

Este trabajo, analizando la incidencia de los recursos en el proceso verbal de responsabilidad fiscal y las nuevas modificaciones al proceso ordinario, estudiará y conceptualizará las nulidades existentes en el proceso, el auto de apertura, el auto que deniega la práctica de pruebas, el auto que decreta las medidas cautelares y, entre otras, las medidas contempladas en el artículo 102 del Estatuto Anticorrupción, con sus respectivos efectos suspensivo, devolutivo o diferido.

Metodología

A través de un análisis descriptivo no experimental y teniendo como base los documentos recopilados, se tratará de resolver el problema jurídico planteado para, después, poder relacionarlo con el procedi-

miento de responsabilidad fiscal puesto en práctica. Dichos datos documentales serán recolectados de la Constitución Política, de la doctrina existente sobre el tema (libros, artículos de revista y científicos, ensayos y columnas de opinión), de la jurisprudencia relacionada proveniente de las altas cortes de nuestro Sistema jurídico y de leyes pertinentes que traten de manera amplia y oportuna el tema de investigación (Leyes 1474 y 1437 del 2011, Código de Procedimiento Civil, Ley 610 del 2000, entre otras).

Por tratarse de un problema jurídico de origen legal (Ley 1474 del 2011), se realizará un análisis de los postulados normativos en los que se encuentren los posibles problemas que dieron origen a esta investigación. Después de ello, se realizará un juicio de valor para determinar si la institución jurídico-procesal de los recursos por vía gubernativa está debidamente regulada para su correcta aplicación en el proceso de responsabilidad fiscal.

1. De los recursos

Teniendo presente que la problemática aquí propuesta está centrada en los recursos procedentes por vía gubernativa contra a las actuaciones que se surten durante el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, es necesario entender, de modo general, cómo los recursos son el principal medio de impugnación para reevaluar las decisiones proferidas por el funcionario encargado de conocer el proceso en primera instancia.

Para mayor precisión sobre lo que es un recurso, se recurre al concepto dado por la honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-736 de 2002 (M. P.: Jaime Araujo Rentería) que establece: *“Los recursos son actos procesales mediante los cuales la parte perjudicada por una decisión judicial adoptada en forma subjetivamente errada la impugna, con el fin de que se examine y se enmiende o corrija, por el mismo juez que la tomó o por su superior”*. Dicha revisión, como se mencionó anteriormente, pretende la revocación, la aclaración, la reforma o la modificación de la decisión proferida y con la cual se siente afectada una de las partes, o todas, participantes en el proceso.

Es importante reconocer que los recursos permiten hacer efectivo el principio constitucional de la doble instancia como forma de disminuir y evitar cualquier tipo de afectación al interés particular en

las decisiones proferidas por los jueces. Por lo mismo, frente a la posibilidad de que el hombre cometa errores al momento de resolver un caso, es necesario el establecimiento de un procedimiento que enmiende dicha equivocación. Adicionalmente, al existir variedad de jueces, cuando se interpretan las leyes y se aplican las normas, los casos concretos, no obstante ser iguales o similares, resultan siendo resueltos de diversas formas; por lo cual, los recursos permiten que las instancias superiores uniformen los criterios para la interpretación y aplicación de las normas.

Los recursos pueden ser interpuestos por cualquiera de las partes participantes en el proceso, inclusive a los terceros civilmente responsables que, para el caso, son las aseguradoras, quienes se verán afectadas al proferirse fallo con responsabilidad fiscal contra el implicado. Dichos recursos proceden contra las providencias del juez, pero no proceden contra las actuaciones de las partes; y su aceptación deberá realizarse a través de una providencia judicial.

Es importante tener presente que en Colombia existe varios tipos de recursos: unos ordinarios (reposición, apelación, suplica y queja) y otros extraordinarios (revisión, casación y anulación). Para el caso del proceso por responsabilidad fiscal, son procedentes los recursos de reposición, apelación y queja, los cuales han sido consignados como ordinarios debido a que no tienen cualificaciones por una instancia o una materia; es decir, son viables en primera o en segunda instancia y proceden contra autos y sentencias.

De forma concreta, el recurso de reposición se presenta ante el funcionario que tomó la decisión para que emita una nueva revisión en la que aclare, modifique o revoque la decisión inicial (C. C. A., Art. 50, núm. 1). El recurso deberá ser interpuesto dentro del plazo legal para cada caso en concreto, en forma escrita con la sustentación de la razón de inconformidad frente a la decisión, con la acreditación de que se es presentado por el implicado o por su representante, y la dirección a la cual se puedan hacer llegar las correspondientes notificaciones. Requisitos que deben cumplirse so pena de que el recurso sea rechazado por el funcionario competente.

Como se mencionó anteriormente, el recurso de reposición se debe presentar ante el mismo funcionario que profirió la decisión. Sin embargo, si éste se niega a recibirlo, podrá presentarse ante el pro-

curador de la región o ante el personero municipal para que ordene su recepción y se inicie el trámite correspondiente, sin perjuicio de imponer las sanciones a que haya lugar. Si transcurrido el término para interponer los recursos estos no son interpuestos, la decisión quedará en firme.

A su turno, el recurso de apelación, reflejando el principio de la doble instancia, pretende que la autoridad o funcionario inmediatamente superior a quien profirió la decisión la revise. Procede contra autos y sentencias. La apelación puede ser interpuesta por una o por ambas partes cuando consideren que no satisfacen sus pretensiones o se ven afectadas; pero también puede ser interpuesta por un tercero civilmente responsable, es decir, por la compañía aseguradora, que se vería afectada si se profiriera el fallo con responsabilidad fiscal.

Es bueno tener presente que el recurso de apelación puede ser interpuesto en subsidio del recurso de reposición según la situación o acción específica que mencione la norma.

Al ser presentado el recurso de apelación, puede producirse uno de varios efectos: si es el efecto suspensivo, el acto objeto de apelación queda suspendido hasta cuando se produzca la decisión por parte del superior inmediato; si es el efecto devolutivo, no hay suspensión del acto objeto de la apelación ni suspensión del proceso; pero si es el efecto diferido, el curso del proceso continúa normalmente excepto por aquello que esté relacionado con la apelación.

En el proceso de responsabilidad fiscal, el recurso de apelación es concedido con efecto suspensivo según disposición expresa del Código Contencioso Administrativo en su artículo 55 (“*Los recursos se concederán en el efecto suspensivo*”) y debido a que los procesos de responsabilidad fiscal son de carácter administrativo. Sin embargo, según preceptos expresos de la Ley 610, el recurso de apelación es concedido con efectos diferentes.

Cuando el Contralor respectivo se encuentre dirigiendo el proceso de responsabilidad fiscal, contra los actos que profiera no procede recurso de apelación. Sólo procederá el de reposición ya que él no tiene superior jerárquico alguno.

Frente al recurso de queja se puede decir que es facultativo, es decir, no es obligatorio. Procede cuando es rechazado el recurso de apelación

y debe ser interpuesto frente al superior inmediato en forma escrita con copia adjunta de la decisión que negó el recurso de apelación. También procede el recurso de queja cuando ha sido aceptada la apelación, pero no para el fin perseguido.

2. Pruebas

Dentro del trámite del proceso de responsabilidad fiscal se reconoce a la prueba como el medio para reconocer y demostrar la existencia de un hecho. De esta manera lo afirmaba Tirado (2006) cuando predicaba que el objeto de la prueba son los hechos en abstracto, presentes, pasados y futuros. Los hechos, entendidos en sentido amplio, significan todo aquello que puede ser percibido o todo aquello que es susceptible de probanza.

Como lo mencionaba Framarino (1945), probar es una actividad dirigida a la verificación de un hecho o de un juicio, que se surte a través de los *medios de prueba* como mecanismos o instrumentos que permiten alcanzar tal verificación.

De igual forma, la prueba debe ser conducente, pertinente y útil para que surta los efectos que se pretenden; es decir, brindar certeza de la existencia del detrimento al patrimonio público por parte del sujeto implicado. Como lo expresa Dellepiane (2003), la prueba es la piedra de toque, el medio de aquilatar, de admitir la evidencia incuestionable de la verdad, de verificar la verdad encontrada, de cerciorarnos de su exactitud, de tener certeza legítima.

Respecto del tipo de prueba con el cual se puede presentar certeza sobre la concurrencia de los hechos que dieron lugar al proceso de responsabilidad fiscal, la norma no determina específicamente cuáles; pues en la Ley 610 de 2000, en su artículo 25, se menciona que hay libertad de prueba, por lo cual son válidos todos los medios de prueba legalmente reconocidos y se ha de remitirse al artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, el cual señala como medios de prueba a la declaración de parte, al juramento, al testimonio de terceros, al dictamen pericial, a la inspección judicial, a los documentos, a los indicios y a cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

Como primera medida, es necesario diferenciar, según cada texto normativo, el momento en el cual se debe aportar o solicitar las

pruebas para el proceso de responsabilidad fiscal. Según la Ley 610 de 2000, las pruebas podrán ser solicitadas y controvertidas después de haber rendido exposición libre y espontánea o después de la notificación del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal (Art. 32); precepto que continua surtiendo efectos para los procesos que se lleven de forma ordinaria según lo establecido en el Estatuto Anticorrupción.

Por el contrario, para los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten a través del procedimiento verbal, las pruebas deberán ser aportadas o solicitadas en la audiencia de descargos. En esta misma audiencia podrán ser controvertidas las pruebas incorporadas con anterioridad en el auto de apertura e imputación y las decretadas posteriormente, y podrán ser practicadas dentro o fuera de ella (E. A., Art. 99).

Prosiguiendo con el análisis normativo del recientemente expedido Estatuto Anticorrupción, hay que señalar las inconsistencias presentadas en lo concerniente a los recursos contra la negación de una determinada solicitud de pruebas durante el proceso de responsabilidad fiscal.

Cabe agregar que, en la Ley 610 de 2000, los recursos de reposición y apelación procedían contra los actos de denegación de la solicitud de pruebas; por lo cual esta disposición no suscita complejidad alguna. Situación diferente a lo que sucede actualmente con el procedimiento verbal en el Estatuto Anticorrupción, en el cual se determina que procede el recurso de reposición cuando se denieguen pruebas: “Artículo 100. *La audiencia de descargos se tramitará conforme a las siguientes reglas: [...] e) Solamente en el curso de la audiencia de descargos, los sujetos procesales podrán aportar y solicitar pruebas. Las pruebas solicitadas y las decretadas de oficio serán practicadas o denegadas en la misma diligencia. Cuando se denieguen pruebas, procede el recurso de reposición, el cual se interpondrá, sustentará y resolverá en la misma audiencia”;* “Artículo 102. *Contra los actos que se profieran en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, proceden los siguientes recursos [...] El recurso de reposición en subsidio el recurso de apelación procede contra la decisión que deniegue la práctica de pruebas*”.

De esta manera, se hace clara la contradicción del legislador al constituir una actuación que promueve la inseguridad jurídica para las partes

actuantes en el proceso verbal, ya que el operador fiscal, fundamentando su decisión en el artículo 100 del Estatuto Anticorrupción, puede negar el recurso de apelación cuando la parte implicada bien puede alegar la aplicación del Artículo 102 de ese mismo cuerpo legal. Tal problema procedimental afectará el debido proceso en esta actuación administrativa al no respetarse los derechos mínimos de la prueba.

Quizá el legislador ha contemplado, para la audiencia de descargos del proceso verbal de responsabilidad fiscal, sólo el recurso de reposición que, en palabras de Arboleda (2011; que aboga por su supresión), no prosperará por cuanto las autoridades difícilmente revocan una decisión ya adoptada y porque además, a partir de las nuevas estructuras administrativas, se privilegia el trabajo en equipo frente a la revisión y control jerárquicos; por lo que, con mucha frecuencia, las decisiones se toman en grupo y los recursos ante el superior pierden la razón de ser.

Frente al procedimiento ordinario, se mantiene lo dispuesto en la Ley 610 de 2000, es decir que proceden los recursos de reposición y apelación siempre y cuando se trate de un proceso de doble instancia. Cuando sea de única instancia, solamente procederá el recurso de reposición.

Para finalizar lo pertinente a las pruebas dentro del proceso de responsabilidad fiscal, es necesario recordar la importancia de su práctica por cuanto ellas son la base que sustenta la certeza para proferir fallo con o sin responsabilidad fiscal según corresponda, pues, como establece la ley 610 de 2000 en su artículo 53, *“el funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público”*.

3. Medidas cautelares

Como marco general, se puede decir que las medidas cautelares pretenden retirar del comercio un determinado bien para que, no pudiendo ser objeto de transacción alguna, se garantice el pago de la obligación surgida del proceso de responsabilidad fiscal y, por ende, el resarcimiento del daño patrimonial ocasionado al Estado.

Las medidas cautelares tienen las características particulares de los autos que las dictan: son contingentes y provisionales. Respecto a la

primera característica, cabe señalar la posibilidad de que el órgano de control fiscal no tenga la obligación de dictarlas, pues su utilización depende de las particularidades del proceso, con base en las cuales se evaluará la conveniencia o inconveniencia de decretarlas. Así mismo, sobre la segunda característica, se puede decir que adquieren el carácter de provisional por cuanto estas medidas pueden ser levantadas una vez producido el fallo sin responsabilidad fiscal o cuando exista contragarantías por parte del implicado que saneen el daño ocasionado al erario.

Respecto a las medidas cautelares, es necesario retomar lo señalado por la honorable Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001 (M. P.: Jaime Araujo Rentería) donde señala: *“las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado”*.

Ahora bien, es necesario precisar el instante en que deben ser decretadas las medidas cautelares por cuanto varían según la normatividad aplicable. En este sentido, según la Ley 610 de 2000, las medidas cautelares pueden ser decretadas en cualquier momento del proceso (Art. 12), es decir a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. En sentido contrario, el Estatuto Anticorrupción es bastante claro (Art. 103) al determinar que las medidas cautelares deberán decretarse en el auto de apertura e imputación si los bienes fueron identificados en el proceso auditor.

Es pertinente aclarar que el auto que decreta las medidas cautelares debe ser motivado y tener, como fundamento legal, la certeza probatoria de la responsabilidad del implicado (SOCORRO, 2002). Las pruebas que puedan llevar al investigador al grado de convicción suficiente para decidir sobre el asunto materia de controversia, habiéndose respetado el debido proceso y los derechos del implicado,

fundamentarán la necesidad clara del embargo de bienes con el fin de poder resarcir el daño ocasionado.

Cuando el implicado ha obtiene fallo sin responsabilidad fiscal y, con ello, se ha ocasionado un perjuicio por haber decretado medidas cautelares, los daños deberán ser probados ya que no basta la sola argumentación del afectado. Así mismo, cuando exista nulidades durante el transcurso del proceso, las medidas cautelares quedarán activas ya que el proceso continúa hasta que se encuentre debidamente ejecutoriado el fallo.

Es menester mencionar que el Estatuto Anticorrupción presenta incongruencias en lo respectivo al recurso previsto contra el auto que decreta las medidas cautelares, pues, en su artículo 102, ha determinado que procede contra dicho auto el recurso de reposición, en subsidio el de apelación (Art. 102: “El recurso de reposición en subsidio el recurso de apelación procede contra [...] el auto que decreta medidas cautelares”), pero en el artículo 103, inciso 3 de la misma norma, se estipula que “*el auto que decreta medidas cautelares se notificará en estrados una vez se encuentren debidamente registradas y contra él sólo procederá el recurso de reposición, que deberá ser interpuesto, sustentado y resuelto en forma oral, en la audiencia en la que sea notificada la decisión*”.

Esta situación de orden fáctico, que no tuvo en cuenta el legislador o sobre el cual no fue posible conciliar durante los espacios previstos para ello, conlleva una controversia procedimental que podrá ser dirimida por el operador fiscal en forma interpretativa. Empero, aunque tal solución crea, dentro de la audiencia, una inseguridad jurídica sobre qué tan ético es el proceso que se adelanta contra el implicado; de no aplicársela, se creará en el operador una incertidumbre sobre si su actuación está ajustada a Derecho o si, por el contrario, viola el debido proceso al implicado.

Es claro que en el proceso verbal de responsabilidad fiscal existe ciertas falencias que impiden su correcta ejecución y que generan incoherencia en la aplicación y procedencia de de los recursos; por lo que, en consecuencia, el operador fiscal podrá reputar cumplido su deber legal con el solo hecho de contestar el recurso de reposición.

4. Nulidades

Otra de las incongruencias encontradas dentro del articulado de la Ley 1474 de 2011 tiene que ver con la procedencia de los recursos contra las providencias que resuelven o niegan las solicitudes de nulidad.

Como se sabe, las nulidades hacen que un determinado acto carezca de validez, ya sea por violación en la estructura del proceso o por violación de los derechos de las partes. Según la definición de la Corte Constitucional (S. C-394 de 1994, M. P.: Antonio Barrera Carbonell), las nulidades hacen referencia a *“la ineficacia de los actos procesales que se han realizado con violación de los requisitos que la ley ha instituido para la validez de los mismos; y a través de ellas se controla la regularidad de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso”*.

Las nulidades durante el transcurso del proceso pueden afectar tanto a los sujetos procesales (nulidad subjetiva), como a los actos procesales (nulidad objetiva).

Es preciso tener en cuenta que las nulidades que afectan los procesos de responsabilidad fiscal se clasifican en (i) extensibles, que se configuran cuando la nulidad recae sobre un determinado acto y afecta a todos los demás; (ii) no extensibles, que se configuran cuando la nulidad sólo afecta un auto en particular; (iii) totales, que son las que perturban toda la actuación procesal hasta el momento de su reconocimiento; y (iv) parciales, que producen efectos sólo contra un acto en específico.

Tal como lo afirma Azula, las nulidades en los procesos de responsabilidad fiscal pueden ser absolutas o insanables. Las primeras, deben ser declaradas inmediatamente sean conocidas o por solicitud de alguna de las partes pertenecientes al proceso; las segundas, no aceptan confirmación de los sujetos procesales.

Las causales de nulidad deben encontrarse establecidas de forma expresa para que se consideren como válidas (Principio de Taxatividad). Por ello, la Ley 610 de 2000, en su artículo 36, señala que las causales de nulidad se pueden clasificar así:

1. La falta de competencia del funcionario para conocer y fallar: las únicas entidades competentes o facultadas para conocer

e investigar sobre procesos de responsabilidad fiscal son la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

2. La violación del derecho de defensa del implicado: se configura cuando al implicado no se le permite participar en el proceso que se adelanta en su contra, ya sea porque no hubo práctica de pruebas, porque no le fue permitido rendir su versión libre de los hechos o porque no tiene apoderado que materialice su derecho de defensa.
3. La comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso: ocurre cuando no se ejecutan las actuaciones necesarias o no se cumple con los requisitos indispensables para una correcta ejecución del debido proceso.

La primera causal de nulidad mencionada anteriormente tiene un carácter eminentemente objetivo ya que su verificación sólo requiere de la comprobación por parte del órgano de control fiscal competente para continuar con el proceso.

Las otras dos causales de nulidad brindan al operador jurídico una mayor oportunidad para que verifique la ocurrencia de alguna anomalía durante el transcurso del proceso, pero bajo el supuesto de que estén comprobadas las situaciones que, según se alega, infringen el derecho de defensa y el derecho al debido proceso.

Frente al término para proponer nulidades, los términos han variado. Según la Ley 610 de 2000, se podía proponer la nulidad hasta antes de proferirse el fallo definitivo. Según lo estipulado en el Estatuto Anticorrupción, vigente desde el 1 de enero de 2012, dentro del procedimiento verbal, las nulidades deben ser interpuestas y resueltas solamente durante de la audiencia de descargos (Art. 99).

Dentro del procedimiento ordinario, las nulidades podrán formularse hasta antes de proferirse la decisión final, supeditada ésta a las instancias posibles durante el proceso; pues se distingue el proceso de única instancia (igual o inferior a la menor cuantía para contratación del ente territorial) del proceso de doble instancia (mayor cuantía de contratación).

Sin embargo, hay que hacer resaltar cómo la nueva norma establece expresamente el plazo para resolverla: “dentro los cinco (5) días si-

guientes a la fecha de presentación” (Estatuto Anticorrupción, Art. 109). Con lo que se evitan graves inconvenientes en el proceso, ya que con el anterior texto normativo las nulidades bien podían ser resueltas en la etapa de imputación o en el fallo, por lo que, si aquellas se resolvieran en éste, conllevaría a la repetición de ciertas etapas del proceso e, incluso, a la prescripción del proceso.

Otro cambio de suma importancia es el recurso que procede frente a la decisión de solicitud de nulidad. Según la Ley 610 de 2000, los recursos que proceden son los de reposición y de apelación. En el proceso verbal, establecido por el Estatuto Anticorrupción, proceden los recursos de reposición y de apelación; pero, en el proceso ordinario, sólo procede el recurso de apelación contra el auto que decide la solicitud de nulidad: “Artículo 109. *Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de Apelación*”.

En este articulado se presenta una incoherencia pues, habiendo establecido el legislador una diferenciación de instancia en el procedimiento según la cuantía para contratación del municipio, al adelantarse procesos de única instancia porque el detrimento ocasionado es de igual o inferior valor a la menor cuantía establecida para contratación, el mencionado recurso de apelación, en la práctica, sería improcedente. No obstante la procedencia del recurso de reposición que es el más indicado para procesos de única instancia.

Así mismo, es importante mencionar, frente a la anterior situación, que se vulneran de manera directa los principios rectores de las nulidades. Por ejemplo, al negar una nulidad propuesta por las partes con la cual se ven afectados de forma directa sus derechos (al debido proceso o el de defensa), se evitaría dar solución al proceso de forma más rápida y satisfactoria, pues se estaría violando el principio de naturaleza residual ya que no hay posibilidad de interponer recurso cuando se trata de procesos de única instancia en los que no procede la apelación.

Además, se vulneraría el principio de instrumentalidad de las formas pues, al haber un error en la norma (como el establecimiento del recurso de apelación cuando se tienen procesos de única instancia), prevalecería la forma y no el fin propuesto, que es lo que realmente persigue el legislador.

Adicionalmente, a pesar de que uno de los principios que rige el cambio consagrado en los procesos de responsabilidad fiscal es el de celeridad, con el que se brinda eficaz y pronto resarcimiento del daño causado al patrimonio público; hay que tener presente que dicha celeridad no puede afectar principios más relevantes dentro del proceso como son el del derecho a un debido proceso y al derecho de defensa, amén de sus garantías procesales.

Ahora, teniendo en cuenta las inconsistencias contenidas en el articulado de la Ley 1474 de 2011, el implicado no tendría posibilidad alguna de una revaluación proferida con anterioridad al fallo, la cual podría ser fundamental para el adecuado transcurso del proceso y para una satisfactoria decisión con arreglo al principio de la legalidad. Habida cuenta de que todos los procesados tienen derecho a una revisión de las providencias que se dicten durante el proceso, ya sea por el mismo funcionario que las emitió o por su superior.

Conforme lo anterior, se evidencia cómo dicha situación ocasiona que se frustren los derechos del implicado al no aceptarse del recurso de apelación contra la providencia que resuelve la solicitud de nulidad por ser improcedente en procesos de única instancia. Pero no por equivocación del recurrente, sino por la falta de cuidado de los legisladores a la hora de estipular dicho precepto en el articulado normativo, el cual no es congruente ni refleja la unidad que debería tener para brindar seguridad y claridad a sus destinatarios.

Así mismo, como se mencionó anteriormente, la imposibilidad de recurrir la providencia que resuelve la solicitud de nulidad genera que se vulneren los derechos al debido proceso y de defensa del presunto responsable, lo que ocasiona una restricción adicional al derecho de contradicción del cual son titulares todas las personas que se encuentren dentro de un proceso, tanto para los actos de trámite como para los definitivos.

Ahora bien, teniendo en cuenta el pronunciamiento del honorable Consejo de Estado en Sentencia de 3 de julio de 1982: *“para que el interesado esté en capacidad de ejercer debidamente su derecho de defensa frente a un acto que le es desfavorable o que lesiona intereses suyos, el funcionario correspondiente debe indicarle qué recursos administrativos pone la ley a su disposición”*; el operador

jurídico deberá indicar y tomar una posición pues, sabiendo que la norma contempla un recurso improcedente para el auto que deniega la solicitud de la nulidad, manifestará al implicado que la decisión queda en firme y que su derecho constitucional de contradicción y defensa, con carácter supra legal, no puede ser ejercido frente a dicha situación.

5. El problema hermenéutico

Antes de explicar por qué es necesario tener en cuenta este tema como objeto de estudio, es procedente agregar lo dicho por la honorable Corte Constitucional (Sentencia C-820 de 2006), sobre la apreciación de hermenéutica:

“A pesar de que el propio sentido de interpretación jurídica ha sido discutido en la doctrina especializada porque, entre otras cosas, inmediatamente remite el debate de si interpretar una norma jurídica implica determinar el alcance de todos los textos legales o sólo los oscuros, lo cierto es que, en su sentido más obvio y elemental, interpretar es explicar; declarar; orientar algo, comprender las circunstancias, aprehender; entender los momentos de la vida social y atribuir un significado a un significado lingüístico. En fin, como lo advierte Gadamer y Husserl, la interpretación está directamente ligada con la comprensión y el lenguaje, de tal forma que, al referirnos a la hermenéutica jurídica, la entendemos como la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete”.

Como se había comentado en la metodología, este escrito tiene como problema jurídico ciertos postulados normativos de la Ley 1474 de 2011, por lo cual es de trascendencia apreciar la interpretación brindada a las normas jurídicas. Dicha interpretación trae consigo el deber excepcional de argumentar a partir de ciertos postulados afirmativos, por lo cual, compartiendo la aseveración de Atienza (2006), parece obvio que la argumentación es un ingrediente importante en todas las facetas de la experiencia jurídica; sea que se considere a la aplicación como la interpretación o la producción del Derecho, sea que uno se sitúe en la perspectiva del juez, del abogado, del teórico o del legislador.

Compartiendo la afirmación realizada por Laporta (2007), parece imposible suponer que pueda obtenerse interpretación general al-

guna del Derecho y de su propósito como práctica social sin haber realizado antes una interpretación como atribución de significado a los enunciados de tipo formal como puede ser la Ley. Por ello, Peña (2010) ha sostenido que la argumentación del Derecho tiene una fase legislativa, donde principalmente se estudia el problema social, sus posibles soluciones totales o parciales; y en la que, generalmente, influyen más los argumentos políticos, y hasta morales, que los judiciales.

Dentro del capítulo “*Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal*” de la ya comentada Ley, podríamos resumir que el recurso de reposición, y en subsidio el de apelación, como lo contempla su artículo 102, procede contra las decisiones que resuelven las solicitudes de nulidad, las que deniegan la práctica de pruebas y contra el auto que decreta las medidas cautelares.

Tal precepto legal contraría los postulados legislativos de los artículos 100 y 103 que sólo contemplan el recurso de reposición contra el auto que deniegue las pruebas y contra el auto que decreta medidas cautelares. Tal contradicción, se supone, puede ser resuelta por el operador fiscal con cualquier método de interpretación.

Pareciera como si el legislador, en el artículo 102, hubiera contemplado no sólo la posibilidad de reposición sino también la de apelación con el objetivo, que bien se comparte con Arboleda (2011), de mantener los recursos porque existe un buen porcentaje de decisiones que se revocan con su interposición. No obstante aclarar que, en el caso de los autos que decretan medidas cautelares, niegan nulidades y niegan la práctica de pruebas, por ser actos de trámite, no son susceptibles de demanda ante la Jurisdicción contencioso administrativa. Instituir una ley de recursos contra cualquier decisión supone haber aceptado la posibilidad de error en la autoridad que la adopta y la necesidad de corregirla, por lo cual la institución debe ser interpretada según su finalidad (ARBOLEDA, 2011).

Otra incongruencia, ya mencionada, radica en el artículo 109, referente a que, contra el auto que resuelve la solicitud de nulidad, procede el recurso de apelación. Lo cual afecta la seguridad jurídica porque, conforme a lo dispuesto en el artículo 110, afirmándose la existencia de procesos de única y de doble instancia, se deja un va-

cío jurídico para el implicado que, encontrándose en un proceso ordinario de única instancia por responsabilidad fiscal, desee interponer un recurso de apelación que, por obvias razones, sería inoperante.

Por ende, se puede sostener, el legislador, no habiendo previsto la posibilidad de un recurso de reposición, en el caso de la primera instancia, dejó claro que el acto que niegue las solicitudes de nulidad, en única instancia, será considerado como un auto contra el cual no procede recurso alguno.

Como lo contempla Monroy (1994), la interpretación judicial es una fuerza obligatoria relativa. Por consiguiente, los jueces y tribunales no pueden fijar, de modo general, el sentido y alcance de una disposición legal, pues ella bien podría no ser aplicable al procedimiento de responsabilidad fiscal ya que es una actuación administrativa, toda vez que es dirigida por un servidor del Estado con funciones administrativas y no judiciales.

Otro método de gran importancia es el de la interpretación gramatical conforme lo establecido en artículo 28 del Código Civil, según el cual las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio según su uso general. Y, a la luz de su artículo 27, cuando el sentido de la ley sea claro, se atenderá a su tenor literal. Por lo que, en el entendido de una interpretación gramatical, el operador fiscal y el implicado podrán interpretar separadamente los artículos 100, 102 y 103 e, ilógicamente, llegar a tener la razón en distintos puntos de argumentación.

Según la Ley 57 de 1887, artículo 5, regla segunda contenida en el inciso segundo, se establece que *“cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior”*. Por lo que se podría deducir que este postulado normativo da una posible solución a esta contradicción. Pero, teniendo en cuenta que la Ley 1474 del 2011 no sólo regula el proceso de responsabilidad fiscal sino que, también, adopta medidas disciplinarias y penales, así como en materia de contratación estatal para la lucha contra la corrupción; brindar tal solución sería ahondar en la inseguridad jurídica.

Como lo afirma López (2008), desde lo gramatical y lo lógico es posible sustentar que el lenguaje jurídico es un tipo de lenguaje especiali-

zado. Y tal lenguaje jurídico, en la presente Ley, crea una inseguridad en la procedencia de los recursos dentro de los procesos verbales; por lo cual quedan en riesgo los derechos fundamentales del implicado y el buen actuar del Estado en sus procesos administrativos.

Con anterioridad, según Nevado (2009), en muchos casos los nuevos enfoques sobre gestión pública prescriben instrucciones precisas sobre buenas prácticas administrativas. Lo cual lleva a poner en duda la gestión adelantada por los órganos de control fiscal cuando niegan o vulneran el derecho al debido proceso, especialmente, en el aspecto del derecho de defensa del implicado, por aplicar preceptos contradictorios que generan inestabilidad al proceso fiscal.

6. Del auto que niegue las pruebas o decrete las medidas cautelares

Dentro del proceso de responsabilidad fiscal los denominados “autos expedidos” tienen naturaleza de acto administrativo. Por ello, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional los han denominado como “actos de trámite” inmersos en un conjunto de actuaciones administrativas que culminan con un acto definitivo que declara o no la responsabilidad fiscal del implicado. Esta afirmación nace de lo estipulado en la Ley 610 del 2000 que, en su artículo 59, expresa: *“en materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme”*.

Por esta razón, en el caso de un acto expedido por el operador que niegue cierta práctica de pruebas en la audiencia de descargos del proceso verbal, el implicado podría, con fundamento en su derecho de defensa, instaurar recurso de reposición y en subsidio el de apelación (E. A., Art 102). Pero, el funcionario competente para resolverlo, en la misma audiencia, pudiendo aceptar el recurso de reposición sin modificar su decisión inicial, podrá negar el recurso de apelación por considerarlo improcedente según el postulado normativo del artículo 100.

Para la doctrina y las altas cortes, este acto que resuelve los recursos y confirma su decisión es un auto de trámite que no puede ser demandado, porque sólo se encarga de brindar impulso al proceso. Lo

cual crea una inseguridad jurídica para el implicado y una violación inminente del derecho de defensa, habida cuenta de que, siendo la ley la que contempla la posibilidad de apelación, es la misma norma la que lo niega, lo que resulta vulneratorio del debido proceso.

Vista la exposición anterior, si los autos que niegan las pruebas fueran considerados actos definitivos, se podría hablar de su firmeza después que se decidiera el recurso de reposición, el que el operador concedería con fundamento al artículo 100. Y, habiéndose configurado la firmeza del acto, tal como afirma Lamprea (2003), dado que el acto definitivo en firme se basta a sí mismo, la administración procederá a ejecutarlos de inmediato. De esta manera, la firmeza es condición *sine qua non* para que se cumpla contra la voluntad del interesado. Pero no sólo para que la administración lo ejecute, sino para que el implicado pueda demandarlo por violación al derecho de doble instancia que, paradójicamente, la Ley 1474 de 2011 (Art. 102) le otorga.

Tal incongruencia legislativa, que no sólo se presenta en el auto que niega las pruebas sino también en el auto que decreta las medidas cautelares, debe ser resuelta por el mismo legislador o por las altas cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado), sobre lo señalado en la Ley 1474 del 2011 para el proceso verbal de responsabilidad fiscal.

Conclusiones

En los procesos de responsabilidad fiscal adelantados a través del procedimiento verbal las pruebas deberán ser aportadas o solicitadas en la audiencia de descargos, según lo contenido en el artículo 100 del Estatuto Anticorrupción.

En el Estatuto Anticorrupción, dentro del procedimiento verbal, se presenta la incongruencia de haber determinado la procedencia del recurso de reposición cuando se niegue la práctica de pruebas (Artículo 100; literal e)) y la interposición del recurso de reposición, en subsidio el recurso de apelación, frente a una misma situación (Art. 102). Lo cual crea una inseguridad en el proceso por no haber dejado claro cuál sería la mejor forma de aplicar los recursos habidos ante el auto que niegue pruebas.

De igual manera, se presentan incoherencias en el recurso que procede contra el auto que decreta las medidas cautelares pues, el artículo 102

de la precitada Ley, establece la procedencia del recurso de reposición, en subsidio el recurso de apelación, contra dicho auto; y, en su artículo 103, estipula que sólo es procedente el recurso de reposición. Por lo anterior, es evidente el error de procedimiento en que incurrió el legislador al no permitir que el recurso de reposición torne más ágil al proceso verbal y cumplir con el principio de economía procesal. Sin embargo, contempla la posibilidad de interposición del recurso de apelación con el objetivo de proteger el derecho de defensa del implicado, sin haber quedado clara cuál es la real intención del legislador al contemplar dos artículos contradictorios que hacen imposible la procedencia de los recursos en vía gubernativa.

Dentro del proceso verbal contenido en el Estatuto anticorrupción se establecen la procedencia de los recursos de reposición y de apelación. Pero, en el proceso ordinario, tan sólo se contempla la posibilidad de interposición de recurso de apelación contra el auto que decide la solicitud de nulidad como lo preceptúa el artículo 109 del nuevo Estatuto.

En el capítulo del Procedimiento de Responsabilidad Fiscal, se establece una diferenciación de instancias según la cuantía para contratación del ente territorial respectivo. Por ello, en los procesos de única instancia, el recurso de apelación sería improcedente, con lo que surge la necesidad de establecer el recurso de reposición procedente en procesos de este tipo (única instancia).

Los métodos de interpretación brindan una forma clara y posible para la solución del problema. Aunque es recomendable que el legislador, a través de una interpretación auténtica, solucione tal problema de procedimiento y de competencia.

Corresponde a las altas cortes (Consejo de Estado y Corte Constitucional), por vía jurisprudencial, brindar las apreciaciones sobre esta paradoja jurídica para que los entes de control fiscal acaten su doctrina e, incluso, apliquen la extensión de jurisprudencia prevista en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

El problema de la improcedencia de recursos dentro de los procesos verbal y ordinario de primera instancia por responsabilidad fiscal no sólo genera inconvenientes al operador fiscal, sino también al operador judicial que deba resolver una demanda contra un acto de-

finitivo en firme que declare la responsabilidad fiscal de un sujeto, cuyo procedimiento detectó la inobservancia de la ley en el auto que, denegando la práctica de pruebas y desconociendo el debido proceso, no haya aceptado el recurso de apelación permitido por el artículo 102 del Estatuto.

Bibliografía

- Amaya, U. (2002). *Teoría de la Responsabilidad Fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arboleda, E. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Legis Editores S. A.
- Ariel, C., Naranjo, R., Rozo, E. y Rincón, E. (2004). *Responsabilidad Fiscal y Control del Gasto Público*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Atienza, M. (2006). *El Derecho Como Argumentación*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Ayala, J. (2006). *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Betancur, J. (1995). *El Control Fiscal en Colombia*. Bogotá: Luz Editorial.
- Camacho, A. (2004). *Manual de Derecho Procesal*. Bogotá: Editorial Temis S. A.
- Claros, O. (1999). *Control Fiscal, Un instrumento para el desarrollo*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Dellepiane, A. (2003). *Nueva Teoría de la Prueba*. Bogotá: Editorial Temis S. A.
- Devis, H. (1966). *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Domínguez, G. e Higueta L. (2001). *El Nuevo Control Fiscal*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.
- Dueñas, Ó. (2006). *Lecciones de Hermenéutica Jurídica*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Escobar, J. (2010). *Manual de Teoría General del Proceso*. Ibagué: Universidad de Ibagué.
- Framarino, N. (1945). *Lógica de las Pruebas en Materia Criminal*. Buenos Aires: Editorial La Valle.

- Garcés, H. (2007). *Responsabilidad General de los Servidores Públicos*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez
- Gómez, R. (2000). *La Responsabilidad Fiscal*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- González, E. (2007). *El Control Fiscal y La Responsabilidad Fiscal en Colombia*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Gordillo, A. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo, Parte General*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.
- Gordillo, A. (1999). *Tratado de Derecho Administrativo, El Acto Administrativo*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.
- Gordillo, A. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo, El Procedimiento Administrativo*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.
- Lamprea, P. (2003). *Manual de Derecho Contencioso Administrativo Control Fiscal jurisdicción coactiva*. Bogotá: Legis editores S. A.
- Lamprea, J. (2010). *De la Prueba en el Contencioso y Administrativo*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Laporta, F. (2007). *El Imperio de la Ley una Visión Actual*. Bogotá: Editorial Trotta S. A.
- López, H. (1997). *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano*. Bogotá: Dupre Editores.
- López, D. (2008). *La letra y el Espíritu de la Ley*. Bogotá: Editorial Temis S. A.
- Monroy, M. (1994). *Introducción al Derecho*. Bogotá: Editorial Temis S. A.
- Montesquieu, C. (1993). *Del Espíritu de las Leyes*. Barcelona: Editorial Altaya.
- Morales, H. (1965). *Curso del Derecho Procesal Civil*. Bogotá: Ediciones Lener.
- Morales, G. (2001). *La Responsabilidad Fiscal*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Naranjo, R. (2007). *Eficacia del Control Fiscal en Colombia Derecho Comparado, Historia, Macroorganizaciones e Instituciones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Nevado, P. & Moreno, B. (2009). *Legalidad y Buena Administración*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

- Penagos, G. (1995). *Vía Gubernativa*. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho.
- Penagos, G. (2001). *El Acto Administrativo*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Peña, E. (2010). *Tópica Comunicación y Argumentación Jurídicas*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Quintero, M. (2001). *Proceso de Responsabilidad Fiscal*. Bogotá D.C. Contraloría General de la República.
- Quinceno, F. (2006). *Valoración Judicial de las Pruebas*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia.
- Rodríguez, G. & Botero, A. *Proceso de Responsabilidad Fiscal, Comentarios Críticos*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Santofimio, J. (1998). *El Derecho de Defensa en las Actuaciones Administrativas*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”.
- Tirado, J. (2006). *Curso de pruebas judiciales*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Vásquez, W. (2000). *Control Fiscal y Auditoría de Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano (Bogotá).
- Younes, D. (1998). *Régimen del Control Fiscal y del Control Interno*. Bogotá: Legis Editores S. A.