

Artículo de investigación

# ¿Es un tribunal de cuentas el cambio real que requiere el control fiscal colombiano?



Is a court of accounts the real change that Colombian fiscal control requires?

Um tribunal de contas é a verdadeira mudança que o controle fiscal colombiano exige?

Recibido: 17/06/2024 - Aceptado: 18/09/2024 - Publicado: 10/10/2024

Víctor Hugo Osorio Soto\*

<https://orcid.org/0009-0006-7821-0579>

Citar como: Osorio S., V. H. (2024). ¿Es un tribunal de cuentas el cambio real que requiere el control fiscal colombiano? *Control Visible*, 4. <https://doi.org/10.70254/controlvisible.2024.4.48>

## Resumen

Este artículo analiza la propuesta parlamentaria de reformar el control fiscal mediante la implementación de un nuevo modelo: el tribunal de cuentas, resaltando las ventajas y las desventajas. Con este objetivo, se propone diferenciar entre un tribunal jurisdiccional de cuentas, un órgano administrativo de responsabilidad fiscal y un tribunal judicial de responsabilidad fiscal. Además, se abordará el interrogante, de si este nuevo modelo sería el único que intervendría en la esfera de lo público como ente auditor y/o fallador, o coexistiría con la Contraloría General, las contralorías territoriales y la Auditoría General, quienes seguirían adelantando las pesquisas, sobre el componente auditor de revisión de cuentas y de vigilancia fiscal. O por el contrario, sería el mismo tribunal el que adelante dicha actuación básica para prescribir la responsabilidad fiscal en juicio. Si bien la mera existencia de un tribunal con facultades de “control jurisdiccional fiscal administrativo de responsabilidad” no garantiza por sí sola una administración de justicia efectiva, la creación de un órgano con una estructura adversarial, donde una parte acusa y otra se defiende, podría fortalecer el sistema de justicia fiscal. En este escenario, un tercero imparcial y objetivo, como un tribunal, podría desempeñar un papel fundamental en la resolución de conflictos y en la garantía de un control fiscal más justo y eficiente.

**Palabras clave:** modelo de control fiscal, tribunales de cuentas, órganos de control fiscal, responsabilidad fiscal.

## Abstract

This article analyzes the parliamentary proposal to reform fiscal control through the implementation of a new model: the court of accounts, highlighting the advantages and disadvantages. To this end, it is proposed to differentiate between a jurisdictional court of accounts, an administrative body of fiscal responsibility and a judicial court of fiscal responsibility. In addition, the question will be addressed as to whether this new model would be the only one to intervene in the public sphere as an auditing and/or adjudicating entity, or whether it would coexist with the Contraloría General, the territorial comptrollers and the Auditoría General, who would continue to carry out the investigations on the auditing component of accounts review and fiscal oversight. Or, on the contrary, it would be the same court that would carry out such basic action to prescribe the fiscal responsibility in trial. Although the mere existence of a court with powers of “jurisdictional administrative fiscal responsibility control” does not in itself guarantee an effective administration of justice, the creation of a body with an adversarial structure, where one party accuses and the other defends itself, could strengthen the fiscal justice system. In this scenario, an impartial and objective third party, such as a court, could play a fundamental role in resolving conflicts and ensuring a fairer and more efficient tax control.

**Keywords:** fiscal control model, courts of accounts, fiscal control bodies, fiscal responsibility.

\* Abogado con Maestría en Derecho Administrativo. Correspondencia al e-mail: victorhosorios@yahoo.es



## Resumo

Este artículo analiza la propuesta parlamentaria de reforma del control fiscal por medio de la implementación de un nuevo modelo: el tribunal de cuentas, destacando sus ventajas y desventajas. Para tanto, propone la diferenciación entre un tribunal de cuentas jurisdiccional, un órgano administrativo de responsabilidad fiscal y un tribunal judicial de responsabilidad fiscal. Además, se abordará la cuestión de saber si ese nuevo modelo sería el único que intervenga en la esfera pública como órgano de auditoría e/ou adjudicación, o si coexistiría con la Contraloría General, las controladorías territoriales y la Auditoría General, que continuarían realizando investigaciones en el componente de auditoría y fiscalización fiscal. O, al contrario, sería el propio tribunal que realizaría esa función básica de prescribir la responsabilidad fiscal en el tribunal. Aunque la mera existencia de un tribunal con poderes de “control jurisdiccional administrativo de responsabilidad fiscal” no garantiza, por sí sola, una administración eficaz de la justicia, la creación de un órgano con una estructura contradictoria, en la que una parte acusa y la otra defiende, podría fortalecer el sistema de justicia fiscal. En ese escenario, un tercero imparcial y objetivo, como un tribunal, podría desempeñar un papel fundamental en la resolución de conflictos y en la garantía de una auditoría fiscal más justa y eficiente.

**Palabras clave:** modelo de control fiscal, tribunales de cuentas, órganos de control fiscal, responsabilidad fiscal.

## Introducción

En el debate legislativo, surgido mediante tres proyectos de ley, se plantea que, con la adopción de un tribunal de cuentas se reduciría la corrupción, se minimizarían términos para alcanzar la cosa juzgada, se arrebataría al poder político la elección de próximos jueces y se entregaría dicho poder a la carrera judicial, generando con ello mayor confianza en la opinión pública.

La discusión sobre la forma de ejercer el control al fisco se centra en, si el mismo, lo ejerce un órgano colegiado o lo realiza un sujeto particular individualizado; sin agotar el asunto total, del componente del sistema de control fiscal en todo el territorio. Si el órgano colegiado, adelan-

ta el componente de vigilancia administrativa de auditoría por sí mismo se denominará *Tribunal de cuentas jurisdiccional* o si el órgano colegiado recibe informe externo de quien realiza auditoría, como agente ajeno al fallador o es tercero que administra justicia en un litigio, se conocerá como *Órgano judicial de responsabilidad fiscal*, objeto de este debate.

Si dicho órgano colegiado perteneciera a la jurisdicción Contenciosa Administrativa; o si se creara otra jurisdicción, sería una gran inquietud; así como también sería importante saber qué sucedería con el órgano de control fiscal de vigilancia y con los modelos de control actual.

A fin de simplificar la redacción, se utilizará la sigla CGR para referirse indistintamente a la Contraloría General de la República, las controladorías territoriales y a la Auditoría General de la República.

## Metodología aplicada

El proceso investigativo se llevó a cabo mediante el método de investigación jurídico-teórico, con objeto abstracto; cualitativo, cuya metodología utilizada es la lógica racional, con un fin cognitivo; analítico y comparativo de las disposiciones vigentes sobre la materia y de concreción de distintas posibilidades como variables alternativas de la tesis propuesta.

En la realización del levantamiento del estado del arte, respecto de los temas del sistema de control fiscal y de responsabilidad fiscal del modelo actual, se utilizó el análisis directo como fundamento de la teoría existente. Respecto al Tribunal de Cuentas, se asumió una postura exploratoria, buscando generar nuevo conocimiento a partir de su estudio. Mediante un método descriptivo y a partir de supuestos especulativos, se construyeron diversos modelos teóricos de Tribunal de Cuentas, tomando como base para describir las posibles formas de tribunales, unos de los existentes en el derecho comparado, con legislaciones, como la de Chile y la de Argentina.

La teoría de la argumentación sirve como marco para explorar diversas dimensiones discursivas en el diseño de modelos de tribunales. A través de un ejercicio de construcción intelectual, se propone un nuevo modelo hipotético y se contrasta con un enfoque inductivo, permitiendo así evaluar las fortalezas y debilidades de cada alternativa.

### **Atribución de facultades jurisdiccionales de la CGR<sup>1</sup>**

Resulta de vital importancia conocer los orígenes del vigente modelo de control fiscal establecido desde la Constitución Política (CP) de 1991, las Leyes 42 y 610 de 1998 y 2000 respectivamente. Estas normas definen tanto el sistema de control fiscal y sus órganos que lo ejercen, como el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, de naturaleza administrativa (Sentencia C-189/98).

Asimismo, el Acto Legislativo 04 de 2019 que implementa la reforma al régimen de control fiscal, que mantiene intacto el numeral 5 del artículo 268 de la CP de 1991 que permite establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal como una de las funciones del sistema de control fiscal además de la “atribución de la vigilancia fiscal que por su naturaleza le compete *únicamente* a la Contraloría General de la República a nivel nacional. En el *ámbito* de su respectiva jurisdicción esta competencia es ejercida por todos los contralores territoriales.” (Gómez Lee, 2006).

Además de saber qué tipo de función pública de control de responsabilidad fiscal desempeña la CGR, así como lo dice el Contralor Carlos H. Rodríguez Becerra: “el proceso de responsabilidad fiscal se define como el conjunto de actuaciones administrativas que adelantan las contralorías, entendiendo por actuación administrativa, como lo expone el tratadista en Derecho administrativo Luis Enrique Berrocal Guerrero, la etapa en la cual se forma o nace la decisión o el acto que pone fin a un asunto administrativo

de interés general o de interés particular que ha sido planteado por particulares a la autoridad encargada de resolverlo o que esta ha asumido de oficio” (Rodríguez B., 2011), es fundamental determinar si esta función, de acuerdo con la constitución colombiana, en su artículo 116 y a las disposiciones establecidas en el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 para entes administrativos, tiene naturaleza jurisdiccional. Esta determinación es esencial para definir una de las cualidades esenciales de la función de control fiscal: la capacidad para determinar el daño patrimonial y declarar la responsabilidad correspondiente.

Reconocer que se ostenta el poder de declarar responsables a los presuntos infractores, quienes por acción dolosa o gravemente culposa, hayan causado un daño patrimonial, implica admitir la existencia de un poder decisorio e impositivo en la función pública ejercida por los entes de control fiscal. Si este poder se ejerce en el marco de un procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal, mediante la configuración de un acto administrativo complejo que culmina con la declaratoria de responsabilidad fiscal en sede administrativa, no se ve afectada la potestad declarativa, aunque esta pueda ser temporal o pasajera, empero, innegablemente, se cuenta con dicho poder de declarar responsable a un agente público o gestor fiscal.

En el caso concreto de un agente declarado responsable fiscal mediante un fallo definitorio, resulta insignificante determinar si este se emitió en ejercicio de una potestad judicial, jurisdiccional o administrativa. Sin embargo, para este estudio, si es menesterosa dicha diferenciación.

Para analizar las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas, se sigue a Velásquez (s.f.) quien cita la sentencia C-156 de 2013 de la Corte Constitucional, en la cual se establece que debe existir una colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, garantizando la autonomía e independencia de los juzgadores y la estabilidad de sus funciones.

Finalmente, la Corte Constitucional estableció que tal atribución de funciones debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador. (Velásquez, s.f.)

La facultad jurisdiccional del sistema de control fiscal se sustenta en su alta especialización en materia fiscal administrativa. Al ser el único órgano estatal encargado de esta materia, cuenta con las competencias necesarias para decidir y aplicar el derecho fiscal. Sin embargo, es preciso advertir que las contralorías no cuentan con los principios propios de la administración de justicia, como son la autonomía, independencia e imparcialidad de quienes dictan las decisiones.

Por tanto, los órganos de control fiscal, ni aplican la “justicia formalmente dicha” ni tampoco aplican la que podríamos denominar para este artículo “justicia material”. En este contexto, surge la hipótesis de una “justicia por ratificación” frente al acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal, en primera instancia y desde la propia existencia de la presunción del principio de legalidad de dicho Acto Administrativo, que obra como fallo, entretanto no sea declarado nulo en sus efectos y salga así de la vida jurídica de la Nación, por parte de los jueces de lo Contencioso Administrativo.

Por el contrario, si el acto administrativo objeto de control de legalidad es reafirmado o ratificado por la autoridad competente, se puede concluir que la manifestación unilateral de voluntad de la administración ha adquirido carácter definitivo. Esta situación brinda un cierto grado de seguridad jurídica al ordenamiento colombiano, especialmente cuando la ratificación proviene del órgano de cierre de la jurisdicción Contencioso

Administrativa. De esta manera, el fallo de responsabilidad fiscal emitido por el ente de control adquiere la calidad de cosa juzgada fiscal, consolidando así una especie de “justicia por ratificación” y reforzando la idea de una potestad jurisdiccional de las contralorías.

Saber igual, si dichos órganos de control, al solucionar los conflictos de manera definitiva mediante sus pronunciamientos lo hacen con base en la potestad de “decidir sobre el derecho fiscal”, es decir, si se tiene la capacidad de decidir conforme a la normatividad vigente sobre la materia fiscal, es el paso siguiente.

La CGR, al dictaminar y determinar quién debe ser declarado responsable fiscal, ejerce de manera efectiva el derecho fiscal. Esta facultad la convierte en un órgano de control jurisdiccional en lo fiscal, aunque no imparta justicia de manera formal. Al determinar la responsabilidad fiscal con el objetivo de resarcir el daño patrimonial, la CGR, en muchas ocasiones, termina administrando o impartiendo justicia de forma definitiva, mediante un proceso que podría denominarse “justicia por ratificación”. Dependiendo de si se ejerce materialmente el derecho de defensa y se acciona ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para pedir la nulidad del mismo o aun así se haga, es decir, aun se demande, y se ejerza el medio de control, el juez fallador de la acción de nulidad y/o de restablecimiento del derecho, le asista la razón al fallador de responsabilidad fiscal y le declare en firme su decisión, adoptada mediante un acto administrativo complejo de declaración de responsabilidad fiscal definitivo.

Por tanto, para hablar de atribuciones o facultades jurisdiccionales, se requiere primero, definir que es un atributo (cualidad o característica propia de una persona o una cosa, especialmente algo que es parte esencial de su naturaleza) y/o una facultad en segundo lugar (capacidad o aptitud natural, física o moral que tienen las personas para realizar una cosa). Por ello, saber si el atributo o facultad del ente administrativo

CGR, consiste en declarar el daño patrimonial y/o la responsabilidad fiscal, es conocer si se tiene la capacidad jurídica de determinar el daño en el componente de vigilancia administrativa de auditoría y la capacidad de determinar su responsabilidad en el componente de control fiscal de responsabilidad.

El objeto de este análisis es determinar si la capacidad jurídica que se le entrega a los órganos de control para determinar la responsabilidad fiscal en el componente de control fiscal, son funciones jurisdiccionales, o de control jurisdiccional tácito. Esto para establecer si dichas atribuciones o facultades que ostenta el órgano de control por excelencia de rango constitucional que colabora armónicamente con la declaratoria de un tipo de responsabilidad específica, como es el de la responsabilidad fiscal de “de decir el derecho con autoridad y poder para juzgar y aplicar las leyes en materia fiscal, de manera definitiva”, son facultades de control jurisdiccional.

Por lo cual, se puede suponer que, aunque la CGR tiene potestad jurisdiccional material, no cuenta con la atribución formal ni legislativa para definir los asuntos con los servidores públicos que manejen o administren fondos o bienes públicos y la misma potestad tácita, sí es jurisdiccional, mas no es potestad judicial, por lo tanto, es claro determinar que la CGR no administra Justicia<sup>2</sup> pues, sus decisiones definitivas en su sede administrativa, son o pueden llegar a ser objeto de revisión judicial con los medios de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa y además no se imparte dicha justicia por un tercero imparcial sobre unas partes en controversia, como ya se estableció, empero, al decidir el derecho fiscal sí lo hace conforme a la potestad, facultad o atribución jurisdiccional.

Ni un acto legislativo ni una ley han conferido a la CGR la potestad de administrar justicia, ni siquiera de manera excepcional en materia de control fiscal. En consecuencia, la afirmación de que la CGR posee tácitamente dicha potestad,

basada en una supuesta ponderación de los artículos 267 y 268-5 de la Constitución, carece de sustento legal. Es necesario justificar por qué un órgano de control fiscal debe dictar derecho de manera definitiva, en lugar de limitarse a controlar.

Lo que genera la posibilidad de concluir como hipótesis, la existencia de un *Control Jurisdiccional fiscal* de responsabilidad diferente de un *Control administrativo fiscal* de responsabilidad, y del *Control judicial fiscal* de responsabilidad que traería posiblemente un tribunal de cuentas, con base de la interpretación del artículo 13 de la Ley 270<sup>3</sup> de 1996.

Advirtiéndose que, las funciones “jurisdiccionales” de la CGR son para decidir en sede administrativa, sobre los conflictos que se puedan presentar cuando un gestor fiscal como sujeto activo del manejo de los fondos o bienes públicos sea declarado responsable por el daño patrimonial que se le cause al presupuesto público de los colombianos, mediante dicho control jurisdiccional, que se debe realizar acatando todas las etapas y, en fin, todos los trámites del debido proceso, como lo dispone la carta magna del 91.

Es importante advertir que ya la misma CGR ha manifestado el tema jurisdiccional en la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2019 donde se manifiesta:

Si bien pueden existir debilidades en la gestión procesal de las contralorías, lo anterior también pone de presente las discrepancias interpretativas sobre los institutos jurídicos de la responsabilidad fiscal por parte de los jueces, de un lado y, por el otro, la excesiva congestión judicial, especialmente en la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que conlleva a que las decisiones de responsabilidad fiscal terminan adquiriendo firmeza después de trámites judiciales de 3 a 4 años, en promedio.

Como lo han demostrado diversos estudios [29], la mora en los tribunales administrativos

para decidir un proceso en primera instancia va desde 1.094 días, en tribunales como el de Bucaramanga, y hasta 3.557 días en tribunales como el de Antioquia, para citar un ejemplo; sin contar con el término que tarda un proceso contencioso en segunda instancia en donde puede demorarse entre 400 y 500 días en ser decidido [30], situación que llevó precisamente a la reforma contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ese estado de cosas que caracteriza la administración de justicia se traduce en que la duración de un proceso en la jurisdicción de lo contencioso y, por ende, la definición total de un asunto supere ampliamente los 5 años previstos para la prescripción de la acción fiscal en la Ley 610 de 2000 [31].

Siendo así, ¿por qué no concebir el proceso de responsabilidad fiscal como una actividad jurisdiccional? (Acto Legislativo 04 de 2019)

Así que, si la Ley le niega a la CGR la posibilidad de administrar justicia, porque estos órganos de control en sus procesos y procedimientos donde se responsabiliza, no alcanzan la figura de cosa juzgada por carecer de poder definitorio<sup>4</sup> en sus fallos o decisiones dentro del proceso de responsabilidad fiscal<sup>5</sup>, la misma constitución le otorga la posibilidad de determinar sobre la responsabilidad fiscal y así, continuando con la exposición de motivos, en mención, el mismo órgano de control fiscal manifiesta:

### 3.1 Declaratoria de responsabilidad fiscal

(...)

No obstante, el acto administrativo de declaración de responsabilidad fiscal, por su misma naturaleza, es susceptible de ser controvertido por vía jurisdiccional; es decir, carece del efecto de cosa juzgada. En tal caso, el cobro coactivo se suspende a la espera de que en sede judicial se decida sobre la nulidad del acto administrativo, lo que conlleva un nuevo debate procesal con las dilaciones propias de los procesos judiciales.

Críticas al esquema procesal actual. La actuación administrativa que conduce a la declaración de responsabilidad fiscal ha sido objeto de críticas, por los siguientes aspectos: (i) aparente falta de imparcialidad del ente de control, en tanto es la misma autoridad pública la que valida el hallazgo de auditoría y la que realiza la función de juzgamiento de la responsabilidad de los presuntos autores del daño; es decir, ambas fases se realizan por el mismo ente fiscal, indicándose entonces que la Contraloría funge como juez y parte en el proceso de responsabilidad fiscal, y (ii) por tratarse de un proceso de naturaleza administrativa la decisión final del mismo, es susceptible de ser demandable, lo que de un lado puede retrotraer la acción fiscal y generar un mayor desgaste para el aparato estatal en términos de recursos, y (iii) el anterior aspecto obedece a que frente a la decisión final no existe un cierre definitivo del proceso en sede administrativa. (Acto Legislativo 04 de 2019)

En el mismo sentido, resulta comprensible, favorable y efectivo el reconocer que las atribuciones de control jurisdiccional<sup>6</sup> son complementadas con las judiciales del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, para dar más robustez al fallo inicial del órgano de control.

### **¿La función del tribunal de cuentas será de un control judicial fiscal o control jurisdiccional fiscal?**

De crear tres tipos diferentes de tribunales, un tribunal de cuentas judicial, un tribunal de cuentas jurisdiccional y un tribunal de cuentas administrativo, los dos primeros se presentan como alternativas al actual modelo.

Advirtiendo que desde el tribunal de cuentas de Santafé de Bogotá que se estableció en la Gran Colombia, año 1604, pasando por 1847 cuando aparece la corte de cuentas que sustituye a la Contaduría General de Hacienda, y entre el paso del federalismo al centralismo de 1885 a 1910, se crea la otra corte de cuentas en 1909

integrada por 13 magistrados, siendo así que se han realizado varios intentos, ya probados en nuestra república, hasta llegar al actual modelo sugerido por la misión Kemmerer mediante la Ley 42 de 1923 (Córdoba et al., 2022).

Si bien los conceptos de “judicial” y “jurisdiccional” pueden parecer sinónimos, es necesario establecer algunas diferencias; la primera, al manifestar que lo judicial es lo genérico, resultando ser, así, que lo jurisdiccional, es lo específico. En segunda instancia, se podría plantear otra simple diferencia, por decir algo, desde lo institucional, que la rama judicial del poder público es la que integra las diferentes jurisdicciones como la ordinaria y la contenciosa *v.g.*, así como lo entendió el constituyente primario del año 1990 y se recoge en todos los más grandes órganos judiciales del país, cuando de plantean varias jurisdicciones.

Igualmente, se puede manifestar que lo jurisdiccional sería lo genérico –si no tomamos la jurisdicción como divisible, sino como indivisible– y la competencia lo específico; si a la división generada por la legislación colombiana de las diferentes jurisdicciones, le llamamos competencia, es decir, a lo genérico de la jurisdicción le asignamos lo específico de las diferentes competencias de dicha jurisdicción.

Para fundamentar esta postura académica, se retoma el planteamiento de Rosero Rico (2014) sobre la naturaleza jurisdiccional, en sentido material, de las atribuciones conferidas constitucionalmente a los entes de control fiscal.

Al tomar constitucionalmente la división del poder soberano en tres, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, este poder supremo tripartita de la capacidad de impartir justicia en abstracto, es lo macro, y la jurisdicción<sup>7</sup> o potestad de decir el derecho e impartir esa justicia material, es lo específico en concreto, siendo, además, que dicha potestad jurisdiccional, se puede separar en diversos tipos de competencia<sup>8</sup>, para la aplicación concreta de los temas legislados en forma genérica.

Siguiendo a Rosero Rico (2014), al manifestar respecto de la unidad de la jurisdicción, lo siguiente:

Por último se puede esclarecer esa confusión que se tienen de la jurisdicción, en el sentido de, si es de carácter único o de carácter múltiple como lo afirman la teoría general del proceso y la Constitución Política 1991 respectivamente, para ello el doctrinante Martín Agudelo Ramírez (2007) explica que:

La competencia es aptitud para el conocimiento y resolución de determinados asuntos en una instancia jurisdiccional. Es concreta y clasificable a diferencia de la jurisdicción, en cuanto se constituye en medida de la misma. La jurisdicción como potestad de administrar justicia es única, pero los órganos por los cuales se ejerce son varios. Es preciso, pues, saber cómo se reparte aquella potestad entre quienes pueden ser sus diversos titulares. Elo constituye la aplicación de un nuevo concepto: el de competencia, que determina, por tanto las atribuciones de cada órgano jurisdiccional. (Énfasis añadido, Rosero Rico, 2014, p. 131)

Plantearse diferencias formales y/o materiales sobre estos dos conceptos es de vital importancia para el asunto del control fiscal y de la propuesta que se plantea de un *control jurisdiccional fiscal material*.

Es por ello, que se requiere definir someramente, cada concepto por separado así:

Administrar Justicia según lo trae la página web de la estructura del Estado colombiano es:

“A la Rama Judicial le corresponde administrar justicia, solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. Dichos pronunciamientos toman principalmente la forma de sentencias, fallos, o autos.

Es la encargada hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y en las leyes, con el fin de lograr y mantener la convivencia social.” (Énfasis añadido) (Gobierno de Colombia, s.f.)

Así como también se analiza el término o concepto “jurisdicción” del nombre femenino:

1. Autoridad o poder para juzgar y aplicar las leyes. “este asunto es de la jurisdicción del gobernador”.
2. Ámbito o territorio en el que se ejerce esa autoridad o poder. “La jurisdicción de este distrito comprende la orilla derecha del río”.

Dicho término deviene del latín: “iuris dictio”, decir o declarar el derecho<sup>9</sup>.

Respecto de la parte de Administrar Justicia que trata de: “solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado.” Es de advertir que la CGR no soluciona controversias entre ciudadanos, por el contrario, persigue a los que defalcan al Estado o que por dolo o por culpa grave del agente generen dicho defalco, en ese entendido, se busca por parte del órgano de control el resarcimiento del daño imponiendo un “fallo” donde se declare la responsabilidad fiscal de un sujeto activo/pasivo de la conducta generadora del Daño; llegándose a sugerir, que la CGR actúa como juez y parte, pues, ellos mismos son los que investigan y juzgan a otra parte que resulta ser la imputada en el proceso de responsabilidad fiscal.

Ya, si llegaré a existir alguna controversia entre algún ciudadano y el Estado, sería la de evitar ser juzgado por el ente de control, formulando con ello, reparos frente a dicha decisión (Acto Administrativo de R. F.) ante un juez de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, utilizando los medios de control existentes; de lo contrario es el Estado, quien declara la responsabilidad fiscal del agente, teniendo así, la potestad administrativa, para ello.

Agregando además, que para determinar en gracia de discusión, si existe o no, un Control Fiscal Judicial, según la definición del concepto justicia, este ente de control debería emitir pronunciamientos que “adquieren fuerza de verdad definitiva”, o de cosa juzgada fiscal, lo que para el estudio podría ser cierto o no; pues relativamente, si se habla de justicia en sentido formal una vez se emite el fallo de responsabilidad fiscal, el mismo puede ser objeto de control jurisdiccional por los medios de control ante lo Contencioso Administrativo, lo que genera incertidumbre jurídica sobre el asunto, y dicha fuerza de verdad se desvanece, entre tanto no exista pronunciamiento definitivo del órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, resulta fácil manifestar que los órganos de control fiscal no administran justicia, en la actualidad, por las siguientes razones:

Primera. Los órganos de control fiscal no dirimen ningún conflicto o controversia presentada entre dos partes en litigio diferentes a la estatal.

Segunda. No existe conflicto alguno y menos con el Estado, es decir, no existe conflicto entre el agente y él, que se deba resolver. Por el contrario, lo que hay es suficiente claridad en una declaración de responsabilidad del daño patrimonial, emitida en juicio, por órgano competente frente al agente.

Tercera. Directamente un fallo de responsabilidad fiscal no adquiere fuerza de verdad definitiva ni hace tránsito a cosa juzgada fiscal.

Por tanto, saber si la función del tribunal de cuentas será judicial es saber si los mismos van a impartir justicia o no, es decir, si los tribunales serán unos terceros imparciales y ciegos frente a un litigio de un agente que por su acción u omisión ocasiona un detrimento patrimonial, quien se defiende de una imputación de un agente estatal que acusa de responsable fiscal al agente en mención, presunto responsable fiscal.

Igualmente conocer si la decisión de ese tribunal de cuentas es un fallo definitivo cuyo



pronunciamiento adquiere fuerza de verdad definitiva o lo que conocemos como cosa juzgada en lo fiscal, es otro indicador para entender si la función del nuevo tribunal es judicial o no.

Aunque para saber si la función del tribunal de cuentas ya no es de justicia, sino jurisdiccional, es preciso advertir que lo único que lo determina es saber si dicho tribunal dicta el derecho adelantando él mismo las labores de investigación, vigilancia o de auditoría en su propia sede administrativa, dejando así de ser un tercero objetivo; pues, para revisar las cuentas –base de investigación– se requiere contar con un equipo multidisciplinario entre ingenieros, economistas, contadores y administradores, lo que dista mucho del perfil del personal judicial, convirtiéndose así, en un tribunal juez y parte, pero con función jurisdiccional y de cosa juzgada.

Es decir, si el tribunal de cuentas actúa con control jurisdiccional se parecería a los actuales órganos de control, asumiendo la revisión, vigilancia, control y fallo de responsabilidad con tránsito a cosa juzgada, empero, distaría de los tribunales judiciales, en cuanto a que estos últimos, son imparciales frente a lo actuado o lo enfrentado en un litigio como terceros falladores, y si dicho tribunal emite actos administrativos solo cambiaría la persona que lo ejerce.

### **Control fiscal como control judicial y/o jurisdiccional vs. El control administrativo de responsabilidad**

Se revisarán los dos modelos de tribunales de cuentas planteados, alternativos y contrapuestos al actual sistema, como son el judicial y el jurisdiccional frente al órgano administrativo de responsabilidad fiscal de la CGR.

Hasta el día de hoy, desde la perspectiva de la responsabilidad fiscal, persiste la cuestión sobre si el control de esta responsabilidad se ejerce de manera similar a como lo propuso la Misión Kemmerer en 1923 o si se retorna

a un órgano colegiado, como los tribunales de cuentas de 1847 o 1909. Este estudio sugiere una diferenciación más precisa entre: primero, un tribunal de cuentas jurisdiccional de responsabilidad fiscal; segundo, un órgano administrativo de responsabilidad fiscal, como la CGR; y tercero, un órgano o tribunal de cuentas judicial de responsabilidad fiscal. Estas tres posturas son sustancialmente distintas y se explican a continuación.

La actual discusión sobre la forma de ejercer el control fiscal, presupuestal y sobre la gestión de los recursos públicos por parte del operador ejecutivo radica en determinar si este control lo ejerce un órgano colegiado o si lo realiza la CGR como una entidad individualizada. Adicionalmente, se plantea un debate sobre la situación de los órganos de control a nivel territorial, en el contexto de la descentralización administrativa y territorial. Para efectos de este estudio, se considera que el sujeto encargado del control, ya sea denominado contralor general o tribunal de cuentas, ejercerá su competencia en todo el territorio nacional sobre los recursos públicos de índole nacional.

En sí, saber si el control fiscal es mejor ejercido por un sujeto particular a la cabeza del órgano de control que dirime la responsabilidad fiscal mediante un acto administrativo, con su respectivo control jurisdiccional, o mejor por un órgano colegiado llámese tribunal de cuentas, mediante un fallo jurisdiccional o judicial; es el debate que debería enfrentar el Congreso de la República, en el período 2022 – 2026, además de discernir también, si el tribunal fallador de cuentas igualmente realizaría el componente de vigilancia administrativa de auditoría.

Es importante señalar que la función de auditoría, al implicar la verificación del cumplimiento de las normas, requiere de un tercero imparcial que emita un fallo. Si un órgano colegiado asume tanto la vigilancia administrativa como la función de auditoría, se compromete su imparcialidad al actuar como juez y parte colegiado.

Por consiguiente, para este estudio se propone un modelo en el que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren separadas, asignando al tribunal de cuentas únicamente competencias jurisdiccionales.

Caso contrario, se presenta, si el órgano fallador colegiado recibe un informe auditor externo de alguien ajeno a él, que realice el componente de vigilancia administrativa de auditoría, como agente ajeno al fallador, lo que lo convierte en un tercero que administra justicia entre partes en litigio, por lo cual, se enmarca así, en un tribunal de cuentas judicial.

Surge un debate académico en torno a la ubicación institucional del órgano judicial de responsabilidad fiscal. Una de las cuestiones es si este debe integrarse a la actual jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo máximo órgano es el Consejo de Estado, o si, por el contrario, se justifica la creación de una jurisdicción especializada, distinta de las ya existentes (ordinaria y contencioso-administrativa). En este último caso, se plantea la posibilidad de establecer una estructura jerarquizada con órganos judiciales a nivel regional, departamental y/o provincial, culminando en un máximo órgano de cierre denominado “Corte Suprema de Cuentas”.

Igualmente, además de revisar, si se debe presentar un nuevo modelo judicial o jurisdiccional de cuentas, y de revisar si este modelo integrara una nueva jurisdicción o si pertenecerá a la Contenciosa Administrativa, se debe revisar si el órgano actual de control fiscal (CGR) desaparece o continúa instruyendo las investigaciones mediante un procedimiento administrativo de vigilancia y control.

Para alinearse con la propuesta anterior, es necesario revisar qué compone un proceso judicial<sup>10</sup> para comprender lo que acontece en esta instancia procesal, así como verificar la utilidad o no de la supervivencia de la CGR. Es fundamental comprender que dicho proceso difiere del que se ha implementado en los últimos cien años en Colombia, donde

el órgano que busca el resarcimiento (CGR) sobre el daño patrimonial lo hace actuando administrativamente. Este ente, a través del componente de vigilancia administrativa de auditoría, levanta el hallazgo, y desde una dependencia de responsabilidad fiscal, determina el monto del daño y el responsable fiscal del mismo, mediante un fallo de responsabilidad fiscal, que a la final termina siendo un Acto Administrativo Complejo. Aunque dicho Acto goza de presunción de legalidad, debe o puede ser controlado por los medios establecidos por la Ley para la nulidad y el restablecimiento del derecho, es decir, en dicho proceso de responsabilidad actúa una parte que se defiende y una parte que ataca, mediante un informe de auditoría que ellos mismos (la CGR) elaboran frente al que se defiende. Dicho informe lo elabora la misma parte que imputa, y que ostenta la potestad de fallar. Esto rompe las formas de cada juicio, dado que la naturaleza del juez natural que emite los Actos Administrativos debe ser ajena a la controversia, como se resalta en la sentencia C-189 de 1998 al revisar los artículos demandados 80 y 81 de la Ley 42 de 1993.

Por lo tanto, diferenciar los tres órganos: el de la CGR, el de un tribunal de cuentas jurisdiccional y un tribunal de cuentas judicial, es ahora fácil. La Contraloría es juez y parte; además, falla mediante acto administrativo sin fuerza de cosa juzgada. El tribunal jurisdiccional sería quien falla con fuerza definitiva de cosa juzgada, pero también interviene en el componente de auditoría y, por ende, termina siendo juez y parte. Por último, el tribunal judicial es un tercero ajeno al que investiga, vigila y controla, quien a la vez imputa al agente frente al tribunal judicial de cuentas, el cual falla mediante sentencia judicial que hace tránsito a cosa juzgada.

Si lo que se pretende es crear un *tribunal de cuentas judicial* que falle de manera imparcial sobre un debate procesal o litis que se traba desde dos orillas diferentes –por una parte, el agente que se defiende y a quien se le imputa la

responsabilidad, y por la otra, un ente investigador diferente al tribunal o corte que falla—, se debe dejar en claro que quien adelante las labores de investigación, revisión y/o auditoría debe ser una entidad aislada del fallador, autónoma e independiente, técnicamente preparada para ejercer el componente de auditoría, que hemos denominado componente de vigilancia administrativa de auditoría y un componente de control administrativo de mejoramiento.

Así, terminaríamos aceptando que la CGR adelante solo un control *administrativo de responsabilidad*, que consistiría en llevar a cabo las pesquisas y revisiones de cuentas de un ejercicio auditor del componente, el cual se articularía con el denominado componente de vigilancia administrativa de auditoría y un componente de control administrativo de mejoramiento.

Ya para finalizar, *grosso modo*, se hace una comparación con dos normativas diferentes empero que ejemplarizan las actuaciones que se han mostrado de manera provisional, que podrían alimentar fuentes de derecho comparado con las legislaciones chilena y argentina, para mostrar en la primera legislación como opera un tribunal que para el presente estudio denominaríamos judicial.

Como sucede en la República de Chile, según Hanssen Tallar (2022) el desarrollo de la jurisdicción del juicio de cuentas está entregado a tribunales aclarando, además, que a la Contraloría General de Chile, según la resolución 030 en donde se fijan las normas de procedimiento en rendición de cuentas de la Contraloría General fechada el 11 de marzo de 2015, se le encomienda la potestad de revisar las cuentas para ejercer el control financiero de todas las entidades que custodien o administren fondos del fisco, es decir, que en Chile la Contraloría se encarga del componente de vigilancia administrativa de auditoría, y es a la jurisdicción de cuentas a la que se le encomienda la labor de fallar.

Se advierte que el otro modelo de control jurisdiccional fiscal puede ser el denominado aquí como jurisdiccional, en el caso de que sea el mismo tribunal de cuentas quien adelante en su sede jurisdiccional las investigaciones previas de auditorías, como sucede con el Tribunal de Cuentas de Argentina según la Ley Orgánica del Honorable Tribunal de Cuentas (Ley 10.869), dada en La Plata el 27 de diciembre de 1989. Esto rompe el esquema de litigio y, además, fractura la figura de un tercero autónomo e independiente que falle sin ser quien adelante las labores o pesquisas administrativas, determinando que en Argentina, en la misma sede del tribunal, se adelantan tanto la función del componente de vigilancia administrativa de auditoría como la función falladora.

Este estudio sienta las bases para un análisis profundo de la propuesta de instaurar un Tribunal de Cuentas en Colombia. Su implementación generaría cambios profundos en la estructura de la administración de justicia, reconfigurando el panorama del control fiscal y generando cambios en los roles y responsabilidades de los actores involucrados. Es fundamental evaluar los posibles efectos de esta reforma, en términos institucionales e individuales, para garantizar una transición efectiva y una mejora sustancial en la gestión de los recursos públicos.

### **Valoración de ventajas y desventajas de la implementación de un tribunal judicial de cuentas como modelo más acertado, si se presenta un cambio del modelo actual**

La creación de un tribunal judicial de cuentas para el sistema de control fiscal ofrecería varias ventajas, entre las más destacadas se encuentran:

- Una verdadera independencia entre quien acusa y quien falla siendo realmente un tercero el que administre justicia fiscal.
- Disminución de los tiempos para alcanzar la cosa juzgada fiscal, lo que podría reducir cinco años en alcanzar la verdad definitiva en materia de responsabilidad fiscal.

- Al ser un tribunal judicial se minimizaría la injerencia del poder político en la elección de los falladores fiscales.
- La estabilidad laboral de los funcionarios de control fiscal que carecen de la carrera fiscal, y adoptarían la carrera judicial como norma de estabilidad laboral.

A continuación, se presentarán las posibles desventajas de la creación de un tribunal judicial.

La implementación de dichos tribunales enfrentaría la discusión sobre si la creación de estos obedece a una nueva jurisdicción como la agraria, que por su trámite en el Congreso resulta dispendiosa y ello conllevaría a contar con recursos económicos adicionales en el sector judicial.

Si la discusión se circunscribe a la jurisdicción contenciosa administrativa preexistente, sin la creación de una jurisdicción de cuentas autónoma, la cuestión central reside en la forma de incorporar los juzgados de cuentas, magistrados y órgano fiscal de cierre al ordenamiento judicial actual.

Conllevaría también a crear unos nuevos procedimientos judiciales y leyes específicas fiscales, lo cual demandaría y demoraría varios debates congresionales.

En el marco del lanzamiento de la septuagésima edición de la *Revista Economía Colombiana*, celebrado en el auditorio de la Contraloría General, se suscitó un intenso debate sobre la pertinencia de implementar un nuevo modelo de control fiscal a nivel nacional. Varios ex contralores nacionales expusieron sus puntos de vista divergentes respecto a esta propuesta, la cual se complementó con una discusión sobre la posible creación de un Tribunal de Cuentas.

Respecto de la postura crítica que acompaña la transformación del actual sistema de control fiscal colombiano se presentan las ventajas a la modificación de lo existente hasta el momento actual según el ex contralor Edgardo Maya Villazón, cuando consideró que:

Frente a las garantías constitucionales del debido proceso y derecho de defensa no resulta conveniente que la misma Contraloría estructure el hallazgo, la alerta o cualquier otra forma de ejercer el control, con incidencia fiscal, y sea la misma entidad la que declare la responsabilidad, adelante el cobro coactivo, haciendo de juez y parte en la misma causa. (Maya Villazón, 2024)

Por el contrario, una postura más conservadora y aterrizada presento la ex contralora Sandra Morelli en su artículo de la revista *Economía Colombiana* sobre el tribunal de cuentas, *¿Tribunal de cuentas sí? ¿Tribunal de cuentas no?* En donde sostuvo una postura a favor de mantener el actual modelo de Control fiscal y ente de control existente, así:

El Tribunal de Cuentas y/o jurisdicción fiscal, más que un capricho, responde a las necesidades de una nueva contraloría. Hoy el país cuenta con una entidad robustecida y tecnificada que debe responder a grandes demandas de la sociedad como son velar por el mejoramiento de la administración pública, la transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión fiscal y la lucha implacable contra la corrupción.

Siendo, así las cosas, nada más importante que el cumplimiento de sus objetivos se logre en pleno respeto de las garantías procesales, del debido proceso y de las libertades y derechos fundamentales. El Tribunal de Cuentas para juzgar, en tanto que la Contraloría investiga y acusa. (Morelli, 2024)

Si bien las objeciones al modelo de control fiscal vigente son claras, las dudas se concentran en la viabilidad de su reemplazo. La falta de concreción en torno a un nuevo sistema demanda un análisis más exhaustivo, el cual este artículo pretende estimular. No obstante, es improbable que una reforma de esta naturaleza se concrete en los próximos períodos legislativos.

## Conclusiones

1. Las tres clases de tribunales de cuentas que se desprenden de este estudio son: los judiciales, jurisdiccionales y los administrativos, estos últimos como la CGR expedirían actos administrativos.
2. La diferencia notable entre la CGR y un tribunal de cuentas reside en el grado de independencia en el ejercicio de la función auditora. La CGR, al ser un órgano unipersonal, se encuentra en una posición de juez y parte, lo que puede comprometer la objetividad del proceso. Por el contrario, un tribunal colegiado, al delegar el proceso auditor en un tercero, garantizaría una mayor imparcialidad en la determinación de responsabilidades fiscales.
3. La creación de un Tribunal de Cuentas, aun bajo la hipótesis de un “Control Jurisdiccional Fiscal Administrativo de Responsabilidad” o un “Control Fiscal Administrativo de Responsabilidad Jurisdiccional”, no garantiza *per se* la administración de justicia. La distinción fundamental radica en la naturaleza del control ejercido. Lo que sí marcaría la pauta jurídica para diferenciar dicho control, es si se convierte el tribunal en un órgano judicial fiscal con un “Control Fiscal de Responsabilidad Judicial” que traería posiblemente, una parte que acusa o imputa, otra parte que se defiende y un tercero fallador, ajeno, objetivo e imparcial.
4. La mera creación de un tribunal de cuentas no implicaría en sí, una transformación del actual modelo de control fiscal. Para ello, resulta indispensable que este nuevo órgano se integre al poder judicial y adquiera competencias jurisdiccionales. De esta manera, se modificaría sustancialmente la estructura de la administración de justicia, lo que determinaría el devenir del sistema de control fiscal y de la CGR.
5. La potestad de “decidir sobre el derecho fiscal”, de la CGR y las contralorías territoriales, es decir, la capacidad de decidir conforme a la normatividad vigente sobre la materia fiscal, y determinar, la razón jurídica o no, para deter-

minar la declaración de responsabilidad fiscal; convierte jurídicamente de forma tácita, pero, real y material, a la CGR en un órgano de control jurisdiccional en lo fiscal.

Para futuras investigaciones, resulta fundamental profundizar en la cuestión de si la figura del contralor territorial (municipal, distrital, provincial o departamental) es homóloga al control fiscal nacional. Asimismo, es necesario analizar la necesidad de establecer tribunales territoriales distintos del nacional para garantizar la doble instancia en el control de recursos a nivel nacional, departamental y municipal. El presente estudio, si bien no aborda estos aspectos en detalle, sienta las bases para futuras exploraciones en esta materia.

## Declaraciones de transparencia y ética en la investigación

*Financiación.* Manifiesto que no se contó con ningún tipo de financiación para la realización del artículo.

*Conflictos de interés.* No existe conflicto de interés alguno para la realización del mismo.

*Uso de herramientas de inteligencia artificial (IA).* No se utilizó ninguna herramienta tecnológica como ayuda para la redacción, ni ningún tipo de inteligencia artificial, para la elaboración de este artículo.

*Consideraciones éticas.* Manifiesto que la producción propia de este artículo no requirió aval ético.

## Referencias

- Córdoba, C.F., Revéz, E., Herrera, B., Junguito, R., Ocampo, J. A., et al. (2022). *Colombia Control Fiscal en la República 200 años Bicentenario de la independencia*. Contraloría General de la República y Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

- Dioguardi, J. (2004). *Teoría General del Proceso*. Buenos Aires: Lexis Nexis
- Dorantes Tamayo, L. (1993). *La filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Biblioteca Tiflolibros.
- Gómez Lee, I. D. (2006). *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Universidad Externado de Colombia.
- Guzmán Albadán, D. (2019). *Funciones jurisdiccionales en cabeza de las contralorías para la realización efectiva del control fiscal*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76843>
- Hanssen Tallar, C. (2022). *La función jurisdiccional de la Contraloría General de la República - El juicio de cuentas*, 2ª ed. Editorial Ius Civile.
- Maya Villazón, E. (2024). Tribunal de cuentas y Contraloría única. *Revista de Economía Colombiana*, Edición 371. Editorial CGR.
- Morelli, S. (2024). ¿Tribunal de cuentas sí? ¿Tribunal de cuentas no? *Revista de Economía Colombiana*. Edición 371. Editorial CGR.
- República de Colombia. (s.f.). *Manual de Estructura del Estado Colombiano*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/rama-judicial.php>
- Rodríguez Becerra, C. H. (2011). *La gestión, el control y la responsabilidad fiscal de la administración pública en Colombia*. Ibañez Editores.
- Rosero Rico, D. A. (2014). La unidad de la jurisdicción en el estado colombiano. Una mirada a partir de la Constitución Política de 1991. *Diálogos de Derecho y Política*, 13(6).
- Rueda, M. del S. (2008). *Fundamentos de derecho procesal colombiano*. Bogotá, Editorial de la Universidad de los Andes.

Velásquez Tibocho, J. C. (s.f.). Funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas: un bien necesario. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. <https://lnkd.in/g-tAcij6>

## Notas

1. Sentencia C-189/98 Contraloría - Naturaleza: las contralorías no hacen parte de la rama administrativa, ni ejercen funciones de gobierno o de ejecución administrativa, salvo aquellas estrictamente referidas a su organización interna, puesto que su tarea constitucional es esencialmente de control.
2. CP/91. Artículo 116 <Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, 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. 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.
3. Ley 270 de 1996 Diario Oficial No. 42.745, 15 de marzo de 1996, Estatutaria de la administración de justicia. Capítulo II. Del ejercicio de la función jurisdiccional por las autoridades. Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la rama judicial. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria. Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción. Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política: (...).

4. Sentencia C-189/98 Acto Administrativo y Acto Jurisdiccional. Diferencias. Existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces. En efecto, lo propio del juez es que no sólo debe estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos. Desde el punto de vista constitucional, la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional es en el fondo el carácter definitivo o no de la decisión tomada por la autoridad estatal.

5. Procesos de Responsabilidad Fiscal - Naturaleza administrativa. Los procesos de responsabilidad fiscal tienen claro sustento constitucional. Así, la Carta señala que corresponde a la Contraloría proteger el buen manejo de los fondos públicos, atribución que incluye la posibilidad de adelantar juicios fiscales como los previstos por la norma impugnada. La Corte señaló entonces que los juicios fiscales tienen esencialmente una naturaleza resarcitoria, pues se busca que el funcionario repare el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa (Sentencia C-189/98).

6. 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..." (Guzmán, 2019, p. 55).

7. "En efecto, como lo señala el autor Jairo Parra Quijano (1992), la 'jurisdicción es aplicar el diseño abstracto elaborado por el legislador al caso concreto'" (Rosero, 2014, p. 19).

8. Jurisdicción y Competencia – Definición / Competencia – Factores / Factores de Competencia – Clases. Desde el punto de vista jurídico por competencia se entiende "la medida como la jurisdicción se distribuye entre las distintas autoridades judiciales"; según Rocco, la competencia puede definirse como "aquella parte de la jurisdicción que corresponde en concreto a cada órgano jurisdiccional singular, según ciertos criterios a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los distintos órganos ordinarios de ella". Couture la definió como una

medida de jurisdicción. Todos los Jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de determinado asunto. Un Juez competente es, al mismo tiempo, un Juez con jurisdicción; pero un Juez incompetente es un Juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de la jurisdicción atribuido a un Juez. Es decir, la jurisdicción compete a todos los Jueces, mientras que la competencia es la facultad que en concreto está atribuida por la Ley a cada Juez, teniendo en cuenta factores que garantizan que el asunto debatido será conocido por el Juez correspondiente. H. Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo Sección Segunda, Consejeros ponentes Doctores Jesús María Lemos Bustamante, Jaime Moreno García y Bertha Lucía Ramírez, 12 de julio de 2007, N° Interno 2082-2006 Exp. 470012331000200200143-01 N° Interno 0462-07. Actor: Jaime Espejo Cadavid.

9. Se sigue a Rosero (2014) para buscar definir la jurisdicción etimológicamente y así tener claridad de la expresión y significado que la doctrina ha venido desarrollando. Juana Dioguardi (2004) estipula la siguiente definición etimológica: “la expresión jurisdicción (iuris-dictio): decir el derecho, muestra o indica cuál es el derecho que debe aplicar el juez” (p. 125). Dorantes Tamayo (1993) también se refiere en este sentido, al indicar que la jurisdicción es “decir o declarar el derecho” (p. 131). Luego, jurídicamente se puede aproximar al concepto de jurisdicción desde un punto de vista funcional y general, de acuerdo con lo que afirma Rueda (2008), para quien la soberanía del Estado, aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, principalmente para la realización o garantía del derecho, y secundariamente para la composición de los litigios o para dar certeza jurídica a los derechos subjetivos... (p. 31).

10. El proceso judicial es el conjunto de trámites o actos realizados ante una autoridad judicial o tercero para resolver un conflicto entre dos o más partes, aplicando la Ley vigente. En técnica jurídica, una parte, es un extremo de la Litis, en donde figura cada una de las posiciones que pueden ser enfrentadas en un litigio o contienda jurídica. Igualmente son partes, aquellos entre los que se constituye esa relación jurídica procesal o, lo que es lo mismo, en donde se traba una disputa procesal.