

MEMORANDO

OAJ – 006 - 2024

1900 – 20248005482

Medellín, 21/06/2024

PARA: JUAN DAVID ÁLVAREZ JARAMILLO
Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Línea Temática Recursos Proceso de Responsabilidad Fiscal Recursos Contra el Fallo Instancias Recursos Proceso Régimen Excepcional Contratación Principios Procedimiento

El Plan Estratégico Institucional 2022-2025 de la Contraloría Distrital de Medellín, “CONTROL FISCAL MODERNO, TÉCNICO Y OPORTUNO” contempla en la estratégica 4. VIGILANCIA Y CONTROL A LA GESTIÓN FISCAL la acción 7. ***“Emitir conceptos jurídicos para unificar criterios y acciones a seguir por parte de las Contralorías Auxiliares de Auditoría Fiscal y la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva”.***

En el marco de la meta anterior, el siguiente pronunciamiento unifica la posición de la Contraloría Distrital de Medellín, en torno al manejo técnico y jurídico de los recursos ordinarios dentro del proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de formalizar una posición institucional clara, consolidada y unificada respecto de la manera como se deben entender y aplicar dichos medios de impugnación, tanto en el procedimiento ordinario como en el verbal, y de esta manera dar cumplimiento a la finalidad de la Ley 1474 de 2011, y a los principios constitucionales y legales de la función administrativa en cuanto a la celeridad, economía y eficacia de la actuación administrativa.

El presente documento tuvo en cuenta especialmente las Leyes 610 de 2000, 1474 de 2011, 1437 de 2011 y 1564 de 2012, así como algunos conceptos emanados de los órganos de control, y de la doctrina especializada, con el fin de contar con un

marco teórico sólido que pueda ser utilizado como criterio de decisión para los operadores jurídicos.

1) EL PROBLEMA JURÍDICO

En el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, se han venido presentando algunas inquietudes jurídicas relacionadas con la procedencia de los recursos de reposición o apelación, en el proceso de responsabilidad fiscal y su procedencia respecto de: la decisión que resuelve las solicitudes de nulidad, la que deniegue la práctica de pruebas, contra el auto que decreta medidas cautelares, y **contra el fallo con responsabilidad fiscal**.

En el presente documento se abordará la procedencia de los recursos contra el fallo de responsabilidad fiscal, por lo que se espera emitir otros pronunciamientos respecto de las otras decisiones.

La doctrina existente sobre el tema a veces es confusa o lleva a entendimientos contrarios a las disposiciones vigentes, por lo cual en aras de la aplicación unificada en la concesión de los recursos se emite el presente concepto unificado.

Al hacer una lectura cuidadosa de la normativa que aplica a los procesos de responsabilidad fiscal, parece que es coherente y conforme con el espíritu del legislador la tesis de que los recursos dependen de las instancias que apliquen al proceso.

Por ello el presente pronunciamiento parte del siguiente problema:

¿Los recursos en el proceso de responsabilidad fiscal dependen de las instancias del mismo, con base en las cuantías de la contratación que apliquen en la respectiva entidad?

¿Cuáles son los recursos procedentes contra el fallo de responsabilidad fiscal en el procedimiento verbal?

¿Son los recursos de reposición y apelación excluyentes y dependen de las instancias que tenga el proceso?

¿Cuáles son los recursos que proceden contra el fallo de responsabilidad fiscal en el procedimiento ordinario?

¿En el caso de que no se conceda el recurso de reposición en los procesos de doble instancia se incurre en una violación al debido proceso?

2) ASPECTOS NORMATIVOS

La Ley 610 de 2000 dispone con respecto a los recursos contra el fallo de responsabilidad fiscal:

Artículo 55. Notificación del fallo. La providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes. SNFT.

En su momento, la Corte Constitucional en Sentencia C-183/02 expresó en torno al artículo anterior:

Ese enunciado normativo contiene dos normas jurídicas:

- a. La notificación, en la forma y términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, de la providencia que decide el proceso de responsabilidad fiscal.
- b. La procedencia, contra esa providencia, de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, interpuestos y sustentados por quienes tengan interés jurídico y ante los funcionarios competentes. SNFT.

Ese es el entendimiento de la disposición acusada pues así se infiere tanto de su tenor literal como del contexto de la ley de la que hace parte y de la materia regulada.

En cuanto al tenor literal, el adverbio "allí" contenido en el enunciado remite al estatuto procesal que en él acaba de citarse y que debe aplicarse en materia de notificaciones y no a la providencia de cuya notificación se trata. (...)

En cuanto al contexto de la Ley 610 de 2000, hay que indicar que en ella se advierten múltiples referencias que corroboran la procedencia, contra la providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal, de los recursos señalados en el Código Contencioso Administrativo. SNFT.

Y en cuanto a la materia regulada, no debe perderse de vista que el proceso de responsabilidad fiscal es una actuación administrativa que también se rige por los contenidos sustanciales y procesales del derecho fundamental al debido proceso, uno de los cuales es la segunda instancia.

Ahora bien ¿Qué implicaciones procesales tuvo la expedición de la Ley 1474/11?

En nuestro concepto debe darse una lectura armónica al artículo 55 de la Ley 610/00 en el sentido de que contra esa providencia (fallo con responsabilidad fiscal) proceden los recursos señalados establecidos en el Código Contencioso Administrativo, **según la instancia que contemple el proceso**. Es decir si es de única o doble instancia teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 102 y 110 de la Ley 1474/11 como veremos a continuación.

La Ley 1474 de 2011 dispone en torno a los recursos e instancias en el proceso de responsabilidad fiscal:

PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTÍCULO 102. RECURSOS. Contra los actos que se profieran en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, proceden los siguientes recursos:

El recurso de reposición procede contra el rechazo a la petición de negar la acumulación de actuaciones.

El recurso de reposición en subsidio el recurso de apelación procede contra la decisión que resuelve las solicitudes de nulidad, la que deniegue la práctica de pruebas y contra el auto que decreta medidas cautelares, en este último caso el recurso se otorgará en el efecto devolutivo.

Contra el fallo con responsabilidad fiscal proferido en audiencia proceden los **recursos de reposición o apelación dependiendo de la cuantía** determinada en el auto de apertura e imputación. SNFT.

El **recurso de reposición** procede cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación, sea **igual o inferior a la menor** cuantía para contratación de la entidad afectada con los hechos y tendrá recurso de apelación cuando supere la suma señalada. SNFT.

Estos recursos se interpondrán en la audiencia de decisión y serán resueltos dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a la sustentación del mismo.

DISPOSICIONES COMUNES AL PROCEDIMIENTO ORDINARIO Y AL PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

ARTÍCULO 110. INSTANCIAS. El proceso de responsabilidad fiscal **será de única instancia** cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la **menor cuantía** para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de **doble instancia** cuando supere la suma señalada. SNFT.

Resulta claro e indiscutible que una vez expedida la Ley 1474/11 el proceso de responsabilidad es de instancias: única o doble, y ello implica que los recursos dependen de dicha categoría.

Según lo anterior, la disposición contenida en el artículo 55 de la Ley 610/00, debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 1474/11 sobre las instancias del proceso. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 610/00 proceden los recursos allí señalados, en el artículo 74 de la Ley 1437/11: reposición, apelación y queja, pero en todo caso conforme a las instancias del proceso. Esta tesis tiene soporte doctrinario tal como se ilustra a continuación:

La Contraloría General de la República en la Resolución REG-EJE- 030 de 2017 por medio de la cual *"Por la cual se adopta el Manual de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República"* dispone de algunas reglas sobre el tema que nos ocupa así:

En el proceso ordinario (Ley 610 de 2000) **proceden el recurso de reposición y/o apelación, según la instancia** (Art. 110 de la Ley 1474 de 2011), entre otras, contra las siguientes providencias: SNFT.

El fallo de primera instancia. Para determinar los recursos procedentes contra el fallo (reposición y/o apelación), el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 remite al CCA - hoy Art. 74 del CPACA, **debiéndose tener en cuenta las instancias** del Proceso de Responsabilidad Fiscal. SNFT.

Es de observar que para determinar la instancia debe establecerse si es inferior o superior a la menor cuantía de la contratación administrativa de la entidad, para lo cual debe tener en cuenta los límites presupuestales señalados en el literal b) numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

En relación con las decisiones proferidas dentro de los Procesos de Responsabilidad Fiscal de **ÚNICA INSTANCIA** según la determinación de las instancias establecida en el Art. 110 de la Ley 1474 de 2011, **SOLAMENTE PROCEDERÁ RECURSO DE REPOSICIÓN** y en aquellos casos en que se haya previsto por la norma. SMNFT.

Debe precisarse que de conformidad con el artículo 102 de la Ley 1474 de 2011, contra los fallos proferidos en **procesos verbales** de responsabilidad de **única instancia solo procede el recurso de reposición** y contra los de **DOBLE INSTANCIA SOLO PROCEDE EL DE APELACIÓN**. SNFT.

Por su parte la AGR en el libro "Gestión del Proceso de Responsabilidad" ¹ indicó:

¹ Gestión del Proceso de Responsabilidad. Preguntas y respuestas. Pablo César Díaz Barrer. AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Bogotá 2013. Pág. 74, 115.

En el caso de no existir manual, ni Entidad con presupuesto equivalente, lo pertinente y conducente, con el fin de evitar eventuales nulidades procesales cimentadas en la posible violación del debido proceso y derecho de defensa sería otorgar la doble instancia en los procesos que se adelanten contra los presuntos responsables que pertenezcan a entidades en las cuales no sea posible determinar la cuantía por no estar dentro del marco de la contratación estatal.
(...)

En opinión de quién escribe este documento, prima sobre los dos artículos cuestionados a la hora de determinar los recursos que proceden, lo contemplado en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, que señala: "...Artículo 110. INSTANCIAS.
(...).

*Esta interpretación tiene sentido, en la medida que la **voluntad del legislador es agilizar el trámite de los procesos** de responsabilidad fiscal **de acuerdo con el criterio objetivo de la cuantía del daño** que fijó en el artículo transcrito y no sería lógico procedimentalmente, que los incidentes procesales que se presenten en las audiencias tengan doble instancia, mientras la decisión final sea de única instancia.*
SNFT.

La doctora Maritza del Socorro Quintero Jiménez y Luis Alejandro Quintero Sáenz sostienen² en su libro "Control fiscal y responsabilidad fiscal" que en el proceso ordinario o verbal el recurso de REPOSICIÓN O APELACIÓN, contra el fallo, depende de la cuantía del proceso, si es de única o de doble instancia dependerá de la MENOR cuantía de la contratación que aplique en la entidad respectiva.

Por su parte la doctora Ana Lorena Castro Escorcia³ afirma que los recursos, están en función de las instancias, tal como se aprecia en la siguiente cita:

"La procedencia de los recursos depende de la instancia del proceso; la cual se establece con base en el valor del presunto daño fiscal, cuantía que se estima en el auto de imputación o en el auto de apertura e imputación, (...)

La fijación de la instancia procesal se determina con base en la cuantía de la contratación administrativa y del daño fiscal:

- El recurso de reposición procederá cuando la cuantía del presunto daño fiscal sea igual o inferior a la menor cuantía para la contratación de la entidad afectada con los hechos.*
- El recurso de apelación procederá cuando la cuantía del presunto daño fiscal supere la menor cuantía para la contratación de la entidad afectada con los hechos.*

² Ed. Temis, Bogotá 2021. Pág. 240, 241

³ Castro Escorcia, Ana Lorena. Parte procedimental, régimen probatorio y fundamentos jurisprudenciales. Primera edición. Lijursánchez. 2 volúmenes. Medellín., 2023 Pág. 61.

Los procesos de responsabilidad fiscal ordinarios son de doble instancia desde su inicio hasta antes de proferirse el auto de imputación, pues a partir de éste debe determinarse la cuantía y definirse si la actuación es de única o doble instancia, ello conforme con lo señalado en el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011”.

Ahora bien, el artículo 243 A del CPACA dispone⁴:

Providencias no susceptibles de recursos ordinarios. No son susceptibles de recursos ordinarios las siguientes providencias:

1. Las sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia.

Lo anterior significa que si las sentencias no son susceptibles de recursos ordinarios, con mayor razón no lo son los fallos de responsabilidad fiscal, los cuales sí cuentan con las acciones judiciales pertinentes. Por tanto, el hecho de no conceder el recurso de reposición en los procesos de doble instancia no viola el debido proceso ni el derecho a la contradicción pues se insiste procede la apelación frente el fallo de primera instancia.

EL RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE LA CONTRATACIÓN

Cuando se trata de un sujeto o punto de control, cuya contratación no se realice con fundamento en las cuantías señaladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el proceso de responsabilidad fiscal será de **doble instancia**.

Esta posición ha sido sostenida por la Contraloría General de la República quien en Concepto CGR-OJ-0086-2019 del 9 de julio de 2019⁵ al sostener que:

3.3. Instancias. Entidades que se rigen por el Estatuto General de Contratación

(...)

Al respecto, la Oficina Jurídica mediante Concepto 20151E0070383 del 30 de julio de 2015, haciendo referencia al artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, se pronunció en el siguiente sentido:

"(...) nótese que la disposición legal, condiciona la existencia de única o doble instancia a la cuantía de contratación de la entidad afectada con el daño patrimonial al Estado.

⁴ Ley 610 de 2000 artículo 66 remisión a otras fuentes normativas.

⁵ Concepto solicitado por JORGE HERNÁN OSPINA ZAPATA Profesional Universitario 2 de la CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN.



Descendiendo en nuestro análisis y habida cuenta que el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, al regular las instancias en el proceso de responsabilidad fiscal, se remite a la cuantías de la entidad afectada, es preciso determinar la norma que las regula (cuantías) y como se determinó en el acápite anterior, el Estatuto de Contratación Administrativa, regula este aspecto para las entidades sometidas a este Estatuto, razón por la cual debe establecerse como proceder en el caso de aquellas entidades que no tienen una norma expresa al respecto.

Así las cosas, y de la interpretación sistemática del contenido del artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, se colige que la misma será aplicable a las entidades que se rigen en su integridad por el Estatuto General de Contratación Administrativa. En consecuencia, el Estatuto de contratación Estatal no ata a las entidades que tienen sus propias disposiciones legales en materia contractual y de no existir cuantías en sus respectivos manuales deberán dar aplicación al artículo 31 de la Constitución Política, que refiriéndose a la doble instancia establece: Artículo 31. "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley".

*Se concluye entonces las entidades con régimen especial de contratación, que no tienen regulación legal de las cuantías, **lo viable sería conceder las dos instancias**". SNFT.*

Según la normativa expuesta esta Oficina Asesora de Jurídica arriba a las siguientes conclusiones:

- En el procedimiento ordinario proceden los recursos de reposición o apelación (no ambos) contra el fallo de responsabilidad fiscal, dependiendo de las instancias del proceso (única o doble), lo cual se determina por la cuantía, dándose cabal aplicación a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 610 de 2000. Con la expedición de la Ley 1474 de 2011 art. 110 el proceso es de única o doble instancia, y de la misma manera el recurso procedente.
- Si el proceso es de ÚNICA instancia sólo procede el recurso de REPOSICIÓN conforme lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1474 de 2011.
- Si el proceso es de DOBLE instancia sólo procede el recurso de APELACIÓN conforme lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1474 de 2011.
- Los sujetos de control con régimen especial o exceptuado de contratación al no tener regulación legal de las cuantías, así en su manual lo tengan establecido, lo viable es conceder las dos instancias, y por tanto otorgar ambos recursos, es decir aplicar la regla general. Según el Código General del Proceso artículo 9:

“Instancias. Los procesos tendrán dos instancias a menos que la ley establezca una sola.”

3) PRONUNCIAMIENTO LÍNEA UNIFICADA

Con base en lo expuesto, y considerando que se ha hecho la debida claridad al asunto, la Oficina Asesora de Jurídica fija la siguiente posición jurídica:

El proceso de responsabilidad fiscal, es de origen constitucional, y se encuentra regulado de forma especial en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011: ésta última estableció un proceso por INSTANCIAS, según la cuantía de contratación de la respectiva entidad, así mismo instituyó los recursos pertinentes, según la instancia.

Conforme al artículo 110 de la Ley 1474/11 que trata de las disposiciones comunes al procedimiento verbal y ordinario, el proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia o de doble instancia según las cuantías de contratación de la respectiva entidad. Ello significa que el recurso contra el fallo depende de las instancias: única o doble.

En el procedimiento **verbal de ÚNICA INSTANCIA** contra el fallo con responsabilidad fiscal, sólo procede el recurso de **REPOSICIÓN**, lo cual es coherente con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011⁶.

En el procedimiento **verbal u ordinario de DOBLE INSTANCIA** contra el fallo con responsabilidad fiscal, sólo procede el recurso de **APELACIÓN**, conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Los procesos que se adelanten a servidores vinculados a sujetos de control con régimen especial o exceptuado de contratación al no tener regulación legal las cuantías, lo viable es conceder las dos instancias, y por tanto otorgar ambos recursos, es decir aplicar la regla general.

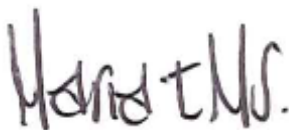
Es de observar que el CPACA ordena que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos

⁶ 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad (...).12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, (...) 13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, (...), a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.



administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Atentamente,



MARÍA ISABEL MORALES SÁNCHEZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Copia: Jorge Alejandro U.

Proyectó: Sigifredo Ch.