

MEMORANDO

1900 – 20258010051

Medellín, 17/09/2025

OAJ-007-2025

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

DEPENDENCIAS QUE CONOCEN, ADELANTAN Y TRAMITAN
PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA
CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

DE: OFICINA ASESORA DE JURIDICA

ASUNTO: **Temas:** Lineamiento jurídico / Grado de Consulta / Facultades del superior.

Subtema: Revocatoria de la decisión objeto de consulta por insuficiencia probatoria, y en su lugar, ordenar la devolución del expediente al funcionario de la primera instancia para que practique y/o valore pruebas adicionales.

La Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín en cumplimiento del mejoramiento de la gestión y la consecución de los objetivos institucionales y así mismo como la dependencia responsable y competente para fijar los lineamientos jurídicos de la Entidad¹, procede a emitir línea jurídica sobre el tema descrito en el asunto de la referencia en los términos que pasan a señalarse.

TEMAS A TRATAR

1. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO.

2. PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA.

3. PROBLEMA JURÍDICO.

¹ Resolución 578 del 27 de mayo de 2024. "Por la cual se actualiza el Manual Específico de Requisitos, Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Contraloría Distrital de Medellín"

4. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIONES JURÍDICAS DEL LINEAMIENTO JURÍDICO.

5. CONCLUSIONES.

6. EL LINEAMIENTO JURÍDICO.

7. VIGENCIA DE APLICACIÓN DEL LINEAMIENTO JURÍDICO.

8. SOCIALIZACIÓN

1. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO

1.1. Se pretende adoptar línea jurídica sobre la manera en que debe proceder el superior jerárquico al resolver un Grado de Consulta en donde considere que debe revocarse la decisión objeto de consulta ante la presencia de un defecto fáctico o una insuficiencia probatoria surgida dentro del trámite adelantado en primera instancia.

1.2. Cabe advertir que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

1.3. Igualmente, se aclara que, no todos los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora, comprometen indefectiblemente la posición institucional de la Contraloría Distrital de Medellín, por cuanto no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal. Esto significa que, aunque pueden servir como orientación o interpretación de la norma al interior de la administración, no obligan a las demás autoridades ni a los ciudadanos a seguirlos².

1.4. Por último, se advierte que el presente instrumento no pretende reemplazar o invadir la competencia del legislador y mucho menos extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, sino por el contrario, su finalidad se justifica en salvaguardar el debido proceso de los investigados, garantizar el aseguramiento jurídico y la

² Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C - 542 de 2005:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparán a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no.”

legitimidad del proceso de responsabilidad fiscal, atendiendo los estándares internacionales de protección de las garantías procesales.

2. PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

Esta Oficina Asesora no se ha pronunciado sobre el tema objeto de lineamiento jurídico.

3. PROBLEMA JURÍDICO

3.1. El asunto planteado en el objeto del presente lineamiento jurídico conlleva a la solución del siguiente problema jurídico:

¿Cómo debe proceder y cuál debe ser la decisión que debe adoptar el superior jerárquico en Grado de Consulta bajo el supuesto que no disponga de los suficientes elementos probatorios que le permitan confirmar, revocar o modificar el proveído consultado atendiendo los fines consagrados en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000³?

Para absolver el problema jurídico se hace necesario entrar a analizar los siguientes temas centrales: *i)* La naturaleza y características del Grado de Consulta y las facultades del operador jurídico de segunda instancia en el Grado de Consulta en los procesos de responsabilidad fiscal, y *ii)* La facultad del operador jurídico en Grado de Consulta para ordenar la práctica de pruebas al inferior jerárquico en razón a un defecto fáctico o una insuficiencia probatoria surgida dentro del trámite adelantado en primera instancia.

4. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIONES JURÍDICAS DEL LINEAMIENTO JURÍDICO

4.1. La naturaleza y características del Grado de Consulta y las facultades del operador jurídico de segunda instancia en el Grado de Consulta en los procesos de responsabilidad fiscal.

4.1.1. El artículo 18 de la Ley 610 de 2000 regula el Grado de Consulta, en los siguientes términos:

“Artículo 18. Grado de Consulta. Se establece el Grado de Consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías

³ Se establece el Grado de Consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.”

4.1.2. Ahora bien, sobre las facultades que tiene operador jurídico de segunda instancia en el Grado de Consulta en el proceso de responsabilidad fiscal, es claro que este grado permite al *Ad quem* examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto sometido a revisión, comoquiera que su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales⁴.

Así lo consideró la Corte Constitucional en Sentencia T - 005 de enero 11 de 2013, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

"4.5.8. Al proceder la consulta, en su trámite la Contralora General de la República tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente. Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, en el cual se la califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio. También son relevantes las Sentencia C055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse.

4.5.9. En la Sentencia C-055 de 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte:

⁴ Ley 610 de 2000. **Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el Grado de Consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.** Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión, deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.

A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.

4.5.10. En la Sentencia C-583 de 1997, al analizar la consulta en materia penal, precisa la Corte:

Siendo así, cuando el superior conoce en Grado de Consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna."

4.1.3. Como consecuencia, el Grado de Consulta procede en el Proceso de Responsabilidad Fiscal cuando: **i)** cuando se dicta auto de archivo, **ii)** cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal y **iii)** cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado haya estado representado por un apoderado de oficio.

A su turno, en este mecanismo, el superior jerárquico **está provisto de plenas facultades de revisar integralmente el fallo proferido por el inferior jerárquico, tanto por aspectos de hecho como de derecho, lo que supone la capacidad de modificar, confirmar o revocar la decisión de primera instancia y proferir un fallo directamente, de acuerdo a la potestad que le otorga este mecanismo de revisión oficioso, pero advirtiendo esta Oficina, que ese reemplazo o sustitución de la decisión de primer grado se encuentre justificada y/o soportada en elementos probatorios debidamente recaudados en el trámite de la primera instancia.**

4.2. La facultad del operador jurídico en Grado de Consulta para ordenar la práctica de pruebas al inferior jerárquico en razón a un defecto fáctico o una insuficiencia probatoria surgida dentro del trámite adelantado en primera instancia.

4.2.1. Como quedó señalado anteriormente, el Grado de Consulta es la revisión que se realiza por parte del superior jerárquico, del auto de archivo, del fallo sin responsabilidad fiscal, o del fallo con responsabilidad fiscal cuando el responsable hubiera estado representado por apoderado de oficio, con miras a garantizar y

defender el interés público, el ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales.

4.2.2. Ahora bien, **en el trámite de la consulta, el legislador NO le otorgó al superior jerárquico la facultad de decretar y practicar pruebas**, razón por la cual resultaría admisible, de considerarlo necesario, revocar la decisión objeto de consulta para que el operador jurídico de primer grado con miras a un mejor proveer, pueda ordenar y practicar las pruebas necesarias con el fin de esclarecer con total certeza, los aspectos y/o falencias probatorias advertidas por el superior o aquellas que se indique en la motivación de la providencia de revocación.

De manera que, en criterio de esta Oficina Asesora, emitir una decisión en el Grado de Consulta sin tener los suficientes e idóneos medios de convicción y elementos probatorios que permitan confirmar, revocar o modificar; constituiría una flagrante inobservancia de las finalidades perseguidas por este grado, y de las mismas reglas especiales que gobiernan la ritución del proceso de responsabilidad, al disponer el artículo 22 de la Ley 610 de 2000, que:

“Artículo 22. Necesidad de la prueba. Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.” (Negrita y subrayado intencional del Despacho)

4.2.3. En este orden de ideas, una hermenéutica que limite la posibilidad de practicar pruebas – **cuando precisamente el superior en el ejercicio de su control de tutela de la decisión a través de la consulta advierte que hay deficiencias en la decisión escrutada** –, no resulta de recibo por cuanto haría nugatoria la finalidad del mismo Grado de Consulta prevista por el legislador en defensa de los sujetos procesales y del patrimonio público, máxime cuando el artículo 170 del Código General del Proceso –aplicable como norma supletiva por la remisión que ordena el artículo 66 de la Ley 610 de 2000⁵–, faculta la práctica de pruebas de oficio hasta antes de tomar la decisión –con la garantía de contradicción de las partes–, así:

*“Artículo 170. Decreto y práctica de prueba de oficio. El juez deberá decretar pruebas de oficio, **en las oportunidades probatorias del proceso y de los incidentes y antes de fallar**, cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de la controversia.”*

⁵ Artículo 66. Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil – hoy Código General del Proceso – y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal. En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal. Ley 610 de 2000.

Las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes.”

4.2.4. En efecto, es menester concluir que en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas, y concretamente con respecto al proceso de responsabilidad fiscal, surge indefectiblemente el **deber** de una plena observancia de las garantías al debido proceso en el trámite que adelantan los organismos de control fiscal para deducir la responsabilidad fiscal, y que se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional⁶, garantía (**Debido proceso**), que a propósito, en Sentencia T-738 de 2014, la Corte Constitucional, respecto a esta, expresó:

“PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Observancia de garantías y principios

La Corte Constitucional ha señalado que el proceso de responsabilidad fiscal comprende el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelanta la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales, con el fin de determinar la responsabilidad que corresponde por la administración o manejo irregular de los dineros o bienes públicos. En el trámite de la responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal.

En la Sentencia C - 832 de 2002 la Corte reiteró su postura en el sentido de que “en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso (artículo 29 C.P.) en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P.).” (Negrita y subrayado intencional y fuera de texto)

4.2.5. Retomando el tema objeto de lineamiento, resulta claro que el superior jerárquico al poseer los elementos probatorios suficientes, tiene la libertad de adoptar una decisión respecto a la decisión que se le consulta, **pero esa facultad se vería limitada en caso de no contar con la posibilidad de apreciar y valorar elementos probatorios contundentes y concluyentes que le permitan justificar en gran medida una decisión cuando lo consultado obedece a manera de ejemplo un fallo SIN o CON responsabilidad fiscal**, pues como quedó explicado, ello implicaría desconocer la necesidad de la prueba que se requiere para dictar

⁶ Constitución Nacional. Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.(...)”

cualquier clase de proveído en un proceso de responsabilidad fiscal, y demás una flagrancia directa de la finalidad establecida para el plurimencionado grado.

4.2.6. En conclusión, teniendo en cuenta las normas y jurisprudencia referida, en un proceso de responsabilidad fiscal en Colombia, **en el Grado de Consulta NO es procedente y/o permitido ordenar y practicar nuevas pruebas que impliquen una revaluación de los hechos o una modificación de la decisión de primera instancia que favoreció al investigado**; no obstante, si la instancia revisora advierte irregularidades sustanciales o violaciones al debido proceso que afecten la validez de la decisión, **la autoridad competente en Grado de Consulta** podría considerar la posibilidad de ordenar que el operador jurídico de primera instancia, disponga la práctica de pruebas de oficio adicionales, otorgando el derecho de contradicción de las partes, así como su correspondiente valoración, en aras de garantizar los derechos fundamentales de los investigado a fin de subsanar los yerros en la decisión, y en todo caso, procurando remover toda barrera procesal que impida la consecución de los fines establecidos para el Grado de Consulta, y sobre todo eliminar cualquier privilegio de lo formal sobre lo sustancial⁷.

5. CONCLUSIONES

5.1. En el Grado de Consulta, el superior jerárquico está provisto de plenas facultades de revisar integralmente el fallo proferido por el inferior jerárquico, tanto por aspectos de hecho como de derecho, lo que supone la capacidad de modificar, confirmar, revocar el fallo de primera instancia o proferir un fallo directamente, de acuerdo a la potestades derivadas de este mecanismo de revisión oficioso, **pero advirtiendo esta Oficina, que ese reemplazo o sustitución de la decisión de primer grado se encuentre justificada y/o soportada en elementos probatorios debidamente recaudados en el trámite de la primera instancia.**

5.2. En el Grado de Consulta, el legislador **NO** le otorgó al superior jerárquico la prerrogativa o facultad de decretar y practicas pruebas, potestad que recae de manera privativa en el funcionario de primer grado, **razón por la cual resulta válido y admisible revocar la decisión objeto de consulta para que el operador jurídico de primer grado ordene y practique las pruebas necesarias con el fin**

⁷ El Artículo 228 de la Constitución Política consagra el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, que propende porque las normas procesales sean el medio que permita concretar o efectivizar los derechos sustanciales de los ciudadanos.

de esclarecer con total certeza, los aspectos y/o falencias probatorias advertidas por el superior o aquellas que se indique en la motivación de la providencia de revocación.

5.3. En tal orden, el fallador a cargo de la revisión en Grado de Consulta **puede** proferir la decisión de reemplazo o devolver el expediente al funcionario de primera instancia para que ordene y/o valore la práctica de pruebas adicionales, pero en este segundo evento, siempre y cuando considere que se presenta una insuficiencia probatoria que no le permita examinar en debida forma la decisión consultada y que esto conlleve a una amenaza inminente contra las finalidades perseguidas por el Grado de Consulta, siendo estas, **la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales de los sujetos procesales.**

6. EL LINEAMIENTO JURÍDICO

De conformidad con las consideraciones jurídicas y razonamientos expuestos, las dependencias de la Contraloría Distrital de Medellín que conocen, adelantan y tramitan los procesos de responsabilidad fiscal deberán atender el lineamiento jurídico que pasa a señalarse:

6.1. En el Grado de Consulta, **cuando el superior jerárquico advierta la existencia aspectos y/o falencias probatorias** que **definitivamente** le impidan adoptar una decisión con plena observancia de las finalidades establecidas para este grado⁸, procederá a la **REVOCATORIA** del proveído consultado, y en su lugar, ordenará al inferior **DECRETAR Y PRACTICAR PRUEBAS ADICIONALES Y NECESARIAS** con el fin de superar aquellas insuficiencias probatorias que fueron expuestas en la motivación de la providencia que es objeto de revocación.

6.2. Una vez devuelto el expediente al inferior jerárquico, este último dispondrá por medio de auto, cumplir y obedecer lo resuelto por el superior, y en firme este proveído procederá de conformidad, **atendiendo estrictamente la motivación vertida en el auto proferido por el funcionario de la segunda instancia** y que dio lugar a la revocatoria del proveído que fue materia de consulta.

6.3. La revocatoria del auto objeto de consulta y la devolución del expediente **no implica en ningún modo que el A quo esté obligado a proferir la nueva decisión**

⁸ La defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

en un sentido determinado, pero en todo caso, deberá motivar y justificar rigurosamente las razones por las que insiste en no variar y mantener la decisión primigenia de conformidad de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 610 de 2000⁹.

7. SOCIALIZACIÓN

El lineamiento jurídico establecido en el presente instrumento, deberá ser socializado con los funcionarios en Grupo Primario, por parte del Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica, respectivamente en reunión que para el efecto se programe.

Atentamente,



JOSE NICOLAS ARENAS HENAO
Jefe de Oficina Asesora Juridica

Revisó y aprobó: José Nicolás Arenas Henao, Jefe Oficina Asesora de Jurídica.

Proyectó: Jorge Hernán Ospina Zapata, Profesional Universitario 2.

⁹ Ley 610 de 2000. Artículo 22. **NECESIDAD DE LA PRUEBA. Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.**