



**Radicado No: 20201100015441**

**Fecha: 09-07-2020**

Bogotá,  
110

Señor  
**LUIS EDINSON GIRALDO VÁSQUEZ**  
[luis2601771@gmail.com](mailto:luis2601771@gmail.com)

Referencia: Concepto 110.29.2020  
SIA-ATC. 012020000314  
*1. De los recursos contra el fallo en el proceso de responsabilidad fiscal*  
*2. Del grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal*  
*3. Notificación de las decisiones en el proceso de responsabilidad fiscal*

Cordial saludo señor Giraldo Vásquez:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en anexo al correo electrónico del 04 de junio de 2020, radicado bajo el SIA-ATC. 012020000314, en el que hace las siguientes solicitudes:

- 1. Se allegue el organigrama de las 32 contralorías departamentales y se indique que dependencia o cargo ejerce la figura del Grado de Consulta*
- 2. A partir de año 2010 a Marzo de 2020 cuantos grados de consultas fueron resueltos, de ellos cuantos revocaron o modificaron la decisión proferida por el proceso de responsabilidad fiscal y cuántos de ellos fueron demandados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y cuántos de ellos fueron en contra de las contralorías departamentales*
- 3. Informar si de las 32 Contralorías departamentales ha sido condenada producto de una revocatoria o modificación del grado de consulta, en caso afirmativo allegar la sentencia*
- 4. Indicar el trámite que se aplica cuando producto de un fallo de responsabilidad fiscal procede la doble instancia y en ellos los recursos de reposición y apelación como también la figura del grado de consulta, que actuación se resuelve primero y como se tramita, indicando la forma de notificación de cada actuación*
- 5. Informar si la entidad ha proferido conceptos sobre la figura del grado de consulta en caso afirmativo allegar los mismos*

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 "Por el cual se determina la organización y

funcionamiento de la Auditoría General de la República”, es función de la Oficina Jurídica “Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo”, los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Así mismo le informamos que, el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”, amplió el termino para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

(...)

En cuanto a las solicitudes contenidas en los numerales 1, 2 y 3, le informamos que mediante oficio Radicado 20202100011951 del 08 de junio de 2020, enviado a través de correo electrónico del 09 de junio de 2020 (copia de los cuales se anexa), la Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, dio traslado de su solicitud a las Contralorías Departamentales para su respuesta teniendo en cuenta que ellas son las competentes en esos temas.

Por lo anterior, este Despacho procede a emitir concepto respecto de los temas contenidos en su solicitud de los numerales 4 y 5.

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019 “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”, define la vigilancia y el control fiscal como una función pública ejercida por la Contraloría General de la República:

*Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

La norma superior en su artículo 268, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, da al Contralor General de la República las atribuciones específicas para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, haciéndolas extensivas a los contralores territoriales en el inciso sexto del

artículo 272 ibídem, modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019, teniendo entre ellas la referente a la determinación de la responsabilidad fiscal, así:

*Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.*

## **1. De los recursos contra el fallo en el proceso de responsabilidad fiscal**

En desarrollo de la Constitución Política primigenia de 1991, el legislador promulgó la Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” la cual establecía en su Capítulo III el procedimiento correspondiente al proceso de responsabilidad fiscal, remitiendo para algunas actuaciones (como para el fallo con responsabilidad fiscal) al Código Contencioso Administrativo.

La anterior norma fue derogada por el artículo 68 de la Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

La Ley 610 de 2000 respecto de los recursos frente al fallo en el proceso de responsabilidad fiscal, establece:

*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.*

Respecto de esta disposición, este Despacho en el concepto 110.17.2020 dijo:

*Como se observa, la ley determina la procedencia de recursos contra la decisión del proceso de responsabilidad fiscal, es decir, contra el fallo, bien con responsabilidad fiscal o bien sin responsabilidad fiscal, pues son las únicas formas para decidir el proceso de responsabilidad fiscal teniendo en cuenta que según el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, éste se define como “el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares”(…)*

La norma de la Ley 610 de 2000 nos remite a los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (Ley 1437 de 2011), que en su artículo 74 establece:

*Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Así, siendo el fallo un acto definitivo, contra él proceden los recursos de reposición y de apelación cuando el proceso sea de doble instancia de conformidad con la Ley 1474 de 2011.

Posteriormente, el Congreso de la República expide la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” estableciendo en los artículos 97 a 105 el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal; consignando en su artículo 102 respecto a los recursos en este proceso:

*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 decrete 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.**

**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.**

*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.*

(Negrilla fuera de la norma)

Esta Ley igualmente hace algunas modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal ordinario regulado en la Ley 610 de 2000, entre ellas la referente a las instancias, determinando procesos de única instancia y procesos de doble instancia, tal como lo indica el artículo 110 contenido en la Subsección III *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.*

Finalmente, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019 “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”, el Presidente de la República expidió el Decreto-Ley 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” el cual modifica algunos artículos de la Ley 610 de 2000 y otros de la Ley 1474 de 2011 entre ellos el artículo 110 referente a las instancias procesales, el cual además de ser modificado, es adicionado en dos párrafos así:

*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.*

*Parágrafo 1°. Cuando el presunto daño patrimonial afecte más de una entidad pública, el número de instancias procesales se definirá tomando como base la cuantía para contratación de la entidad que tenga mayor presupuesto oficial.*

*Parágrafo 2°. Serán de doble instancia, los procesos de responsabilidad fiscal que se adelanten con entidades afectadas cuya contratación no esté clasificada por cuantías.*

En cuanto a los recursos contra el fallo en el proceso de responsabilidad fiscal tanto ordinario como verbal, podemos concluir que su procedencia está dada en razón a las instancias procesales del mismo, las cuales se establecen por la cuantía del daño patrimonial imputado en relación con la menor cuantía para la contratación en la entidad afectada, pudiendo ser: i) de única instancia, procediendo únicamente el recurso de reposición; y ii) de doble instancia, procediendo el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

El doctrinante Mario Madrid-Malo G. en su obra “Diccionario básico de términos jurídicos” (Legis Editores, Segunda Edición 1990, Pág. 438), define los recursos como los “Medios establecidos por el legislador para obtener la revocación, aclaración, reforma o modificación de una providencia judicial o de una decisión administrativa”.

Las Corte Constitucional respecto de los recursos contra las decisiones judiciales y administrativas, se ha pronunciado en múltiples sentencias tanto de constitucionalidad como de tutela. Consideramos traer a colación en el presente concepto, la sentencia T-576 de 1992 en la que se pronunció sobre los recursos administrativos en los siguientes términos:

#### *Los Recursos Administrativos*

*Esta misma Sala con ocasión de la revisión de la Tutela No. 3197, sentencia T-552, del 7 de octubre de 1992, hizo entre otras precisiones sobre el Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo, la de que "es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones". Dentro de aquellas circunstancias, se encuentran los medios, que el conocimiento jurídico denomina "RECURSOS", a disposición de los administrados para defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea irregularidad formal, injusticia o inconveniencia, hipótesis todas previstas en la ley, y que provocan con su uso la denominada "vía gubernativa", a fin de permitir a la Administración la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria, y, a los administrados la garantía de sus derechos por aquella, sin tener que acudir a la instancia judicial. Existe además, la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, como un requisito previo, establecido por la ley, para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que implica, nada menos, que su debido agotamiento es requisito indispensable para el ejercicio, en los casos de ley, del derecho fundamental al libre acceso a la justicia. La razón de la exigencia legal del agotamiento señalado, es la de que la administración revise los reparos que se le formulen a su actuación, antes de que conozca de ellos quien tiene la competencia para juzgados, a fin de que pueda enmendados, cuando sea oportuno.*

Igualmente hacemos referencia a la sentencia C-365 de 1994, reiterada en otras providencias entre ellas en la sentencia C-788 de 2002, en la que dijo:

*Los recursos, concebidos como instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considera afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener que se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso.*

*En efecto, el artículo 29 de la Constitución exige que todo juzgamiento se lleve a cabo con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Entre éstas, que son señaladas por la ley, está la posibilidad de instaurar recursos contra las determinaciones que se van adoptando en el curso del trámite procesal o al finalizar el mismo.*

*El recurso de apelación, al cual se refiere la demanda, está instituido en materia penal como el procedimiento mediante el cual una providencia del juez inferior puede ser llevada a la consideración del superior con el indicado objeto. Se trata de mostrar ante el juez de segunda instancia en qué consisten los errores que se alega han sido cometidos por quien profirió el fallo materia de recurso.*

*Se apela porque no se considera justo lo resuelto y en tal sentido se confía en que una autoridad de mayor jerarquía habrá de remediar los males causados por la providencia equivocada, desde luego si se la logra convencer de que en realidad las equivocaciones existen.*

*Si bien la Constitución prevé este recurso de manera expresa para las sentencias (artículos 29 y 31),*

*puede el legislador establecerlo para otras providencias, bien con el fin de garantizar la defensa efectiva del procesado, ya con el propósito de proteger los intereses de la sociedad.*

*Corresponde a la ley el señalamiento de todas las reglas referentes a los recursos: las clases de providencias contra las cuales proceden, los términos para interponerlos, la notificación y la ejecución de las providencias, entre otros aspectos, todos indispensables dentro de la concepción de un debido proceso.*

*También es de competencia del legislador la determinación acerca de si un recurso debe sustentarse o no.*

Para mayor ilustración en este tema, se pueden consultar entre otras providencias de la Corte Constitucional, las sentencias C-736 de 2002 y C-179 de 2016.

Respecto de los recursos, es pertinente traer a colación el siguiente aparte del concepto CGR-OJ-0083-2017 contenido en el oficio 2017EE0047702 del 19 de abril de 2017 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República:

*Sea lo primero señalar, que "los recursos administrativos constituyen: por un lado, una posibilidad para los sujetos pasivos del acto administrativo de ejercer su derecho de contradicción cuestionando ante la administración el contenido de su decisión, con el objetivo de que ésta sea revocada, modificada o aclarada", y; de otro lado, posibilitar un espacio a la autoridad para que revise sus propias actuaciones, de tal manera que se impida un control judicial posterior[12]. En este caso, la revisión de la que hablamos surge siempre por iniciativa de aquellos que fueron afectados con la decisión administrativa. Adicionalmente, el debate en sede administrativa constituye un requisito de procedibilidad para acudir al control judicial, de ahí que, el artículo 161.2 de la nueva codificación disponga: "Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios."[13]*

## **2. Del grado de consulta en los procesos de responsabilidad fiscal**

La Ley 610 de 2000 estableció para el proceso de responsabilidad fiscal, 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 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.*

Esta norma es modificada por el artículo 132 del Decreto-Ley 403 de 2020 en cuanto a su alcance, la oportunidad para enviarse al superior y el término para su resolución, así como estableciendo su vigencia, quedando así:

*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 defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público.*

*Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro del término de ocho (8) días siguientes a su notificación, a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.*

*Si transcurridos dos (2) meses 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”.*

**Parágrafo transitorio. Los términos previstos en el presente artículo se aplicarán a los procesos que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.**

(Negrilla fuera de la norma)

Respecto a la figura jurídica del grado de consulta en el proceso laboral y en el proceso administrativo, la Corte Constitucional en sentencia C-090 de 2002 se refirió así:

*Naturaleza de la consulta.*

*6. La consulta, como lo ha entendido esta Corporación[1], es una institución que en muchos casos tiene por objeto garantizar los derechos de las personas involucradas en un proceso. El artículo 31 de la Constitución la prevé como una de las manifestaciones de la doble instancia, y por tanto puede decirse que ésta establece un vínculo especial con el debido proceso y el derecho de defensa. Pero tal vínculo no comporta un carácter necesario e inescindible con los mencionados derechos, como lo sugiere el accionante, por lo cual su ausencia no implica indefectiblemente su vulneración. En efecto, del tenor mismo de la Constitución, puede deducirse que el legislador cuenta con discrecionalidad para determinar en qué situaciones resulta necesaria la aplicación del grado jurisdiccional de la Consulta. Por ello, la Carta dispone en el citado artículo 31 que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. (subraya la Sala).*

*7. Debe considerarse por consiguiente, que su ausencia en algunos procesos no afecta a primera vista los derechos fundamentales de las personas. De igual forma, los diversos requisitos de procedibilidad y las distintas finalidades con las cuales ha sido instituida, si responden a supuestos de hecho disimiles y pueden ser justificados objetivamente, tampoco vulneran los principios y mandatos constitucionales. Tal*

*cosa sucede entre los tipos de consulta establecidos en el procedimiento laboral y en el contencioso administrativo. En el primero de ellos, el artículo 69 del código de procedimiento laboral dispone que cuando las sentencias de primera instancia sean totalmente adversas a las pretensiones del trabajador, el superior jerárquico cuenta con la facultad para revisar o examinar oficiosamente las providencias o decisiones adoptadas, buscando corregir o enmendar los yerros en que el primero pudo haber incurrido. Su finalidad en estos casos, consiste en proteger los derechos ciertos del trabajador, asegurando la aplicación real de justicia en los casos concretos.*

*8. Por el contrario, en el procedimiento administrativo, el propósito de la consulta es otro, pues allí busca garantizarse el cumplimiento de la ley y la protección de los intereses de las entidades del Estado. Ésta es la razón por la cual, el artículo 184 del código contencioso administrativo establece un supuesto de hecho restrictivo, al disponer que la consulta sólo procede cuando una sentencia impone una condena a cargo de una entidad pública que no ha ejercido defensa de sus intereses.*

*Por consiguiente, prima facie puede afirmarse que las diversas regulaciones sobre consulta no entran en contradicción, básicamente porque, como ha sido mencionado, establecer cuándo y cómo procede ésta, es una cuestión que debe ser determinada por el legislador. No prever su existencia o no instituir los mismos presupuestos de procedibilidad, no conlleva necesariamente a una inexecutableidad de su contenido. (...)*

Posteriormente esta misma Corte Constitucional en sentencia C-424 de 2015 referente a la consulta en materia laboral, concluyó:

### *3.2. La consulta en la jurisprudencia.*

*3.2.1. La consulta, como institución procesal, no está consagrada como un medio de impugnación o recurso ordinario al alcance de las partes. Opera como una especie de revisión por ministerio de la ley, tanto desde su consagración original en el Decreto 2158 de 1948[4] como actualmente. El entonces Tribunal Supremo de Justicia, consideró respecto de este mecanismo procesal, en Sentencia de julio 30 de 1985, Sala de Casación en lo Civil, lo siguiente:*

*“La consulta, que no es ciertamente un recurso, sino un segundo grado de competencia funcional, está destinada a que el superior revise oficiosamente las sentencias proferidas por el a quo, en determinados negocios y según la índole de la decisión tomada. Aunque la consulta procede en las hipótesis precedentes, no hay lugar a ella cuando la parte, en cuyo beneficio se ha consagrado, ha interpuesto el recurso de apelación contra la sentencia del a quo, porque si el objetivo de aquélla es dar origen a una segunda instancia y obtener una revisión oficiosa del fallo, tal objetivo se cumple con la interposición del recurso de alzada.” (Subraya fuera de texto)*

*3.2.2. Pese a que la jurisprudencia ha considerado que este mecanismo de control jurisdiccional de consulta no es propiamente un medio de impugnación, cuenta con una estrecha relación con los principios de derecho de defensa, debido proceso y doble instancia, sin que a la misma le sean aplicables todos los principios y garantías de la apelación, tanto así, que el juez que asume conocimiento en grado de consulta no está limitado por el principio de non reformatio in pejus, sino que oficiosamente puede hacer una revisión del fallo. (...)*

*(...)*

*3.3.7. En síntesis, (i) la consulta es una figura que busca garantizar los derechos de la parte vencida en pleito, en este caso, la más débil de la relación contractual, razón por la cual, en el caso laboral se centra*

*en la defensa de los derechos ciertos e indiscutibles del trabajador; (ii) así mismo es una expresión de la doble instancia sin que este atada a los principios que la rigen, ya que procura garantizar efectivamente los derechos de las partes en el proceso.*

Respecto del grado de consulta, este Despacho en concepto 110.17.2020, concluyó:

*De la normativa, jurisprudencia y doctrina conceptual relacionada, se obtiene respecto del grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal, que i) está instituido en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales; ii) procede en los casos específicamente determinados por la ley; iii) el superior que conoce de él, cuenta con amplias facultades para tomar decisiones respecto de lo consultado, incluso sin estar sujeto al principio de non reformatio in pejus; iv) en desarrollo de esas facultades, el superior puede confirmar, modificar e incluso revocar la decisión objeto de consulta; v) lo decidido por el superior, es vinculante para el a quo; y vi) se debe decidir dentro de un término legal establecido, so pena de quedar en firme la decisión consultada.*

### **3. Notificación de las decisiones en el proceso de responsabilidad fiscal**

La Ley 1474 de 2011 establece respecto de la notificación de las decisiones en el proceso verbal, lo siguiente:

*Artículo 104. Notificación de las Decisiones. Las decisiones que se profieran en el curso del proceso verbal de responsabilidad fiscal, se notificarán en forma personal, por aviso, por estrados o por conducta concluyente, con los siguientes procedimientos:*

***a) Se notificará personalmente al presunto responsable fiscal o a su apoderado o defensor de oficio, según el caso, el auto de apertura e imputación y la providencia que resuelve los recursos de reposición o de apelación contra el fallo con responsabilidad fiscal.***

*La notificación personal se efectuará en la forma prevista en los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011, y si ella no fuere posible se recurrirá a la notificación por aviso establecida en el artículo 69 de la misma ley;*

***b) Las decisiones que se adopten en audiencia, se entenderán notificadas a los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes en la audiencia.***

*En caso de no comparecer a la audiencia a pesar de haberse hecho la citación oportunamente, se entenderá surtida la notificación salvo que la ausencia se justifique por fuerza mayor o caso fortuito dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha en que se profirió la decisión, caso en el cual la notificación se realizará al día siguiente de haberse aceptado la justificación. En el mismo término se deberá hacer uso de los recursos, si a ello hubiere lugar;*

***c) Cuando no se hubiere realizado la notificación o esta fuera irregular, la exigencia legal se entiende cumplida, para todos los efectos, cuando el sujeto procesal dándose por suficientemente enterado, se manifiesta respecto de la decisión, o cuando él mismo utiliza en tiempo los recursos procedentes.***

*Dentro del expediente se incluirá un registro con la constancia de las notificaciones realizadas tanto en*

*audiencia como fuera de ella, para lo cual se podrá utilizar los medios técnicos idóneos;*

*d) La vinculación del garante, en calidad de tercero civilmente responsable, se realizará mediante el envío de una comunicación. Cuando sea procedente la desvinculación del garante se llevará a cabo en la misma forma en que se vincula.*

(Negrilla fuera de la norma)

Así mismo, modifica en este tema a la Ley 610 de 2000, en los siguientes términos:

*Artículo 106. Notificaciones. En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado.*

Con lo descrito hasta el momento, este Despacho procede a responder a su consulta así:

*4. Indicar el trámite que se aplica cuando producto de un fallo de responsabilidad fiscal procede la doble instancia y en ellos los recursos de reposición y apelación como también la figura del grado de consulta, que actuación se resuelve primero y como se tramita, indicando la forma de notificación de cada actuación*

#### **Respuesta:**

La situación descrita en la consulta presentada, se podría presentar, aunque este Despacho no conoce que haya sucedido, en los casos de dictarse auto de archivo o de fallo sin responsabilidad (por ser la decisión favorable al recurrente) tal como se anotó en párrafos precedentes, por lo que consideramos que de manera real y común, es dable en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el proceso se decide con el llamado “fallo mixto”, es decir, cuando se decide fallo sin responsabilidad fiscal (y el consiguiente archivo) respecto de uno o varios de los imputados fiscales y respecto de los demás imputados se falla con responsabilidad fiscal; y
- ii) Cuando se concluye el proceso con fallo con responsabilidad fiscal respecto de la totalidad de personas imputadas, pero una o varias de ellas (sin ser todas), ha sido representada por defensor de oficio.
- iii) Cuando en un proceso de responsabilidad fiscal de doble instancia (tramitado por el procedimiento ordinario o por el procedimiento verbal) se concluye con fallo con responsabilidad fiscal, ésta decisión es susceptible de los recursos de reposición y de apelación en los términos del artículo 55 de la Ley 610 de 2000 y del artículo 102 de la Ley 1474 de 2011, pero también puede ser objeto del grado de consulta si el mismo ha sido dictado en contra de persona representada por defensor de oficio según lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610

de 2000.

Siendo el recurso de reposición interpuesto ante el funcionario que emite el fallo para que él mismo lo decida, éste debe resolverse primeramente pues al ser la decisión susceptible de cambios, ésta aún no podría ser objeto del grado de consulta por el superior.

Posteriormente, el superior resuelve el recurso de apelación de manera conjunta con el grado de consulta en virtud del principio de economía procesal y teniendo en cuenta que la finalidad de las dos figuras es la misma: la revisión de la decisión por el superior; y que además respecto de esta última, las atribuciones dadas le permiten revisar la decisión de manera integral en los términos del artículo 18 de la Ley 610 de 2000 modificado por el Decreto-Ley 403 de 2020, revisión integral que incluye la verificación del cumplimiento de la Constitución y de la ley en su trámite, así como la verificación de los supuestos de hecho y de derecho que motivan la decisión, en tanto que en la apelación la revisión de la decisión se refiere al objeto de controversia en la inconformidad presentada, el cual no necesariamente se debe referir a la totalidad de la decisión, sino que puede presentarse solo respecto de algún aspecto puntual (determinación de responsabilidad fiscal; valor del detrimento endilgado, etc.)

La actuación del ad quem se encamina en primer lugar respecto de la consulta pues ella abarca la integralidad de la decisión, para luego y en caso de ser confirmada la decisión, sí proceder a resolver la apelación impetrada, pues de ser revocada en consulta, por sustracción de materia no habría necesidad de pronunciarse respecto de la apelación. Si la decisión es una modificación de la providencia consultada, se deberá analizar las consecuencias negativas de la misma y su relación con la decisión primaria respecto al apelante y de ser necesario proceder a resolver el recurso.

Respecto a la respuesta dada por este Despacho, recomendamos consultar el concepto CGR-OJ-138 del 07 de julio de 2017 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, ratificado entre otros en los conceptos CGR-OJ-095 del 28 de junio de 2018 y CGR-OJ-0053-2019 del 25 de abril de 2019 del mismo Despacho.

En cuanto a la notificación de las decisiones de los recursos y del grado de consulta, se efectuará en los términos del literal a) del artículo 104 de la Ley 1474 de 2011 para los procesos tramitados por el procedimiento verbal; y para los procesos tramitados por el procedimiento ordinario, en los términos del artículo 106 ibídem.

*5. Informar si la entidad ha proferido conceptos sobre la figura del grado de consulta en caso afirmativo allegar los mismos*

#### **Respuesta:**

Efectivamente la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República respecto del grado de consulta en los procesos de responsabilidad fiscal, además de los conceptos relacionados en párrafos anteriores, se pronunció en los siguientes conceptos, los cuales debido a su volumen, no se anexan, indicándole que al igual que los relacionados en el presente concepto, puede

consultarlos en nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co), siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>:

110.037.2019 del 24 de julio de 2019 (Radicado 20191100022961)  
110.057.2018 del 08 de noviembre de 2018 (Radicado 20181100034111)  
110.027.2018 del 04 de mayo de 2018 (Radicado 20181100012981)  
110.006.2017 del 08 de febrero de 2017 (Radicado 20171100002913)  
110.008.2013 del 12 de febrero de 2013 (Radicado 20131100006321)  
110.023.2010 del 19 de junio de 2010 (Rad Salida No. 2010-110-003285-1)  
110.066.2007 del 25 de octubre de 2007 (N.U.R 110-1-4939)  
110.047.2007 del 13 de agosto de 2007 (N.U.R 218-3-2628)  
110.100.2004 del 19 de octubre de 2004 (N.U.R 212-3-16996)  
110.064.2004 del 02 de julio de 2004 (N.U.R 110-3-21612)  
110.043.2003 del 11 de abril de 2003 (N.U.R 213-3-17507)

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, manifestándole además que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 *“Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”*, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

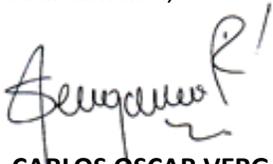
El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

*“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’**”*  
(Negrilla fuera de texto)

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fljimenez@auditoria.gov.co](mailto:fljimenez@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo,

también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 5c2d989e, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

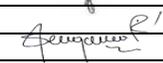
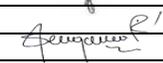
Atentamente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**

Director Oficina Jurídica

Anexo: Oficio Radicado 20202100011951 del 08 de junio de 2020  
Correo electrónico del 09 de junio de 2020  
Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		07/07/2020
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		09/07/2020
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		09/07/2020

*Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.*