

Bogotá,
110



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202602938
Fecha: 3 de septiembre de 2026 07:35:54 a. m.
Origen: Oficina Jurídica
Destino: peticionario

Señor

JAIME JUSEP ZULUAGA GIRALDO

jaimezuluagagiraldo1@gmail.com

Referencia: Concepto 110.057.2026
SIA-ATC 012026000909

1. *La culpa grave como elemento de la responsabilidad fiscal*
2. *El debido proceso probatorio*

Respetado señor Zuluaga:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en página web SIAATC el 5 de agosto de 2026, radicado con el código **2101-202601986** y bajo el **SIA-ATC 012026000909**, en el que hace la siguiente consulta:

«1. ¿Cuál es el marco dogmático que, a juicio de la Auditoría General de la República, debe emplearse para establecer la culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal: exclusivamente la definición del artículo 63 del Código Civil, un estándar normativo de infracción grave del deber de cuidado propio de la gestión fiscal, o una construcción integrada con otros criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales?

2. ¿La sola afirmación de que el investigado actuó con culpa grave cumple el deber de motivación del auto de imputación, o es indispensable individualizar la acción u omisión, el deber concreto incumplido, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la información disponible, la conducta alternativa exigible y las razones por las cuales el comportamiento constituye una desviación cualificada y no una simple culpa leve?

3. ¿Las categorías de negligencia, imprudencia, impericia e infracción de reglamentos son jurídicamente exigibles en responsabilidad fiscal, pese a su desarrollo principal en otros regímenes de responsabilidad, o pueden utilizarse como herramientas descriptivas para hacer inteligible y controvertible la imputación sin alterar la naturaleza civil y resarcitoria del proceso fiscal?

4. Si tales categorías no son obligatorias, ¿qué contenido descriptivo mínimo debe expresar la autoridad fiscal para evitar que la culpa grave se convierta en una fórmula abstracta, conclusiva o equivalente a responsabilidad objetiva por el solo resultado dañoso, por la sola irregularidad o por la mera posición jerárquica del investigado?

5. ¿Debe el auto de imputación explicar expresamente el parámetro de comparación empleado para concluir que la conducta alcanzó el umbral de culpa grave —esto es, el estándar de cuidado aplicable a una persona situada en las mismas condiciones funcionales y fácticas— y señalar los elementos probatorios que soportan esa inferencia?

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

6. ¿Cuáles son los límites del principio de congruencia entre el auto de imputación —o el auto de apertura e imputación del procedimiento verbal— y el fallo con responsabilidad fiscal respecto de: (i) el núcleo fáctico; (ii) el rol o calidad funcional atribuida; (iii) el deber vulnerado; (iv) el título subjetivo y su forma de concreción; (v) el nexo causal; (vi) la cuantificación del daño; y (vii) las pruebas determinantes?
7. ¿Puede el fallo completar por primera vez las razones que permiten calificar la conducta como gravemente culposa cuando el auto de imputación solo empleó una fórmula genérica? En caso afirmativo, ¿bajo qué condiciones procesales debe garantizarse previamente el conocimiento, la contradicción probatoria y la defensa frente a esa fundamentación adicional?
8. Cuando se invoque una presunción de culpa grave del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, ¿qué hechos base deben quedar determinados en el acto de imputación y qué explicación debe ofrecerse acerca de su adecuación al supuesto legal, su relación causal con el daño y la posibilidad de prueba en contrario?
9. ¿Qué consecuencia jurídica se deriva de la falta de precisión o de una variación sustancial de la imputación subjetiva: irregularidad subsanable, nulidad procesal por afectación del derecho de defensa, falsa motivación del fallo, expedición irregular del acto definitivo u otra consecuencia? ¿Qué criterio permite distinguir una modificación admisible de una alteración sustancial del cargo?»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales **o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia**, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...)» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos 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.

Con el fin de brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y le permitan al consultante dilucidar la problemática planteada, este Despacho traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes, que se encuentran al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

Es menester insistir que, de acuerdo con lo explicado, como este ente de control no puede tener injerencia alguna en asuntos propios de las contralorías, este concepto no versa sobre las situaciones concretas planteadas en el hipotético, ni da línea o directriz alguna, sino que se emite de manera general y abstracta solo para aportar insumos al consultante, para su análisis y conclusión sobre la problemática planteada.

1. La culpa grave como elemento de la responsabilidad fiscal

De conformidad con el régimen normativo de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal se erige es de carácter resarcitorio, y se orienta a la protección del erario, cuya configuración sustancial depende estrictamente de la coexistencia y demostración plena de tres elementos esenciales. El primero de ellos es la conducta dolosa o culposa del sujeto procesal, la cual se materializa mediante acciones u omisiones que vulneren los principios de la administración pública en el ejercicio de la gestión fiscal. El segundo elemento corresponde al daño patrimonial al Estado, definido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, que se traduce en el detrimento, menoscabo, pérdida o deterioro real y cuantificable de los recursos públicos. Finalmente, el nexo causal actúa como el vínculo jurídico y fáctico indispensable que liga la conducta reprochable con el menoscabo económico producido, de tal manera que el detrimento de las finanzas del Estado sea la consecuencia directa del actuar del gestor fiscal; presupuesto sin el cual resulta improcedente declarar la responsabilidad e imponer la consecuente obligación de reparación.

En materia de responsabilidad fiscal, el título de imputación exige culpa grave o dolo, dejando por fuera la culpa leve y los sistemas de responsabilidad objetiva¹. En consecuencia, se puede afirmar que el criterio de calificación de la culpa grave en el marco de la responsabilidad fiscal en Colombia se fundamenta en un estándar riguroso de conducta exigible al gestor fiscal.

Su estructuración e interpretación jurídica se ha consolidado a través de distintas posturas institucionales. Por ejemplo, la Corte Constitucional, a través de hitos como las sentencias C-338/14² y C-619/02³ estableció que la responsabilidad fiscal se circunscribe únicamente a los supuestos de dolo y culpa grave, y desvirtuó la culpa leve del proceso fiscal al equiparar la protección del patrimonio público con el estándar de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado fijado en el artículo 90 de la Constitución Política. Bajo esta línea, la Corte define la culpa grave como una

¹ Corte Constitucional (4 de junio de 2014). Sentencia C-338/14 (M. P. Alberto Rojas Ríos, M. P.).

² Corte Constitucional (29 de mayo de 2014). Sentencia C-338/14 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³ Corte Constitucional (14 de agosto de 2002). Sentencia C-619/02 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

negligencia manifiesta o una inobservancia extrema del deber objetivo de cuidado que asimila los efectos de la conducta a la temeridad procesal o material.

Por otro lado, criterio adicional de consulta la Sentencia SU-259/21⁴ de la Corte Constitucional que, aunque resolvió un caso de acción de repetición, fijó reglas transversales sobre el principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador y resarcitorio. Su lectura es provechosa por la casuística, y por en la valoración de tres dimensiones para establecer la culpa grave: el contexto particular en el que se produce la decisión del funcionario; la naturaleza y complejidad de la organización administrativa involucrada y la distribución de roles y responsabilidades en la toma de decisiones.

De acuerdo con lo anterior, para establecer la culpa grave en el marco de la Ley 610 de 2000, el operador jurídico debe realizar un juicio de reproche subjetivo y concreto sobre la conducta del gestor fiscal.

En ese entorno, para referir a la culpa grave en el proceso de responsabilidad fiscal, el debido proceso y el derecho de defensa, se trae del concepto 110.038.2025 de esta Oficina lo siguiente:

[La norma Superior comprendida en el artículo 29 determina que el debido proceso es un derecho de raigambre fundamental y que este:

«(...) se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (negrilla fuera de texto)

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».

Sobre el núcleo esencial del debido proceso la Corte Constitucional ha manifestado que:

«Como reiteradamente lo ha expresado la Corte, el debido proceso constituye el conjunto de garantías sustanciales y procesales especialmente diseñadas para asegurar la regularidad y eficacia de la actividad jurisdiccional o administrativa, cuando sea necesario definir situaciones controvertidas o declarar o aplicar el derecho en un caso concreto, o investigar y juzgar los hechos punibles⁵».

⁴ Corte Constitucional (6 de agosto de 2021). Sentencia SU259/21 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas)

⁵ Cita el texto original: «Corte Constitucional. SU-620-1996. M.P Antonio Barrera Carbonell»

Adicionalmente, la misma Corporación precisó la noción de esta garantía fundamental, que:

«Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias⁶».

Ahora bien, es claro que en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se debe garantizar el debido proceso en cada una de sus etapas, de allí que el artículo 2° de la Ley 610 de 2000 fija unos principios orientadores de la acción fiscal, así:

«En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y **su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política** y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo». (Negrilla fuera de texto) (...) (...)»

También, en materia de debido proceso y las valoraciones que debe hacer el operador jurídico para establecer la graduación de la culpa y la existencia en cada caso particular de los tres elementos *sine qua non* de la responsabilidad fiscal, esta Oficina en reciente concepto 110.026.2026, refirió al debido proceso probatorio en el proceso de responsabilidad fiscal, explicó:

[(...) La Ley 610 de 2000 determina en el Capítulo I del Título II las disposiciones referentes a la prueba dentro del proceso de responsabilidad fiscal, de las cuales traemos a colación la necesidad de ésta para la fundamentación de la resolución del proceso y en especial del establecimiento de la responsabilidad fiscal investigada:

«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.»

«Artículo 23. Prueba para responsabilizar. El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.»

Respecto de la prueba como componente del debido proceso, conviene traer a colación lo expuesto de manera extensa por la Corte Constitucional en la sentencia C-496 del 5 de agosto de 2015:

«3.5.5. EL DEBIDO PROCESO PROBATORIO

⁶ Cita el texto original: «Corte Constitucional. Sentencia C-214-1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.»

3.5.5.1. Relación con el debido proceso

El derecho a la prueba constituye uno de los principales ingredientes del debido proceso y del derecho al acceso a la administración de justicia y el más importante vehículo para alcanzar la verdad en una investigación judicial [105]⁷. En este sentido, según el artículo 29 de la Constitución, la persona que sea sindicada tiene derecho a la defensa y, por lo tanto, de esa norma -que responde a un principio universal de justicia- surge con nitidez el derecho, también garantizado constitucionalmente, a controvertir las pruebas que se alleguen en contra del procesado y a presentar y solicitar aquellas que se opongan a las pretensiones de quienes buscan desvirtuar la presunción de su inocencia [106]⁸.

La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial.[107]⁹

(...)

3.5.5.2. Su desconocimiento genera una vía de hecho

Los defectos del análisis probatorio, la ausencia total del mismo y la falta de relación entre lo probado y lo decidido, vulneran de manera ostensible el debido proceso y constituyen irregularidades de tal magnitud que representan vías de hecho [109]⁸.

(...)

Los defectos que dan lugar a una vía de hecho, como lo es el defecto fáctico, habilita la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se configura cuando existen fallas sustanciales en la decisión de la autoridad competente, atribuibles a la actividad probatoria, que comprende el decretarlas, practicarlas y valorarlas. Dichas deficiencias, en efecto, pueden producirse como consecuencia de: (i) la falta de decreto y práctica de pruebas conducentes a la solución del caso, (ii) la errada valoración de las pruebas allegadas al proceso, esto es, una interpretación errónea de las mismas y (iii) la valoración de pruebas que son nulas de pleno derecho o totalmente inconducentes, es decir, ineptitud o ilegalidad de la prueba. En todo caso, para que la acción proceda por defecto fáctico, el error en el juicio valorativo de las pruebas debe ser ostensible, flagrante y manifiesto, con incidencia directa en la decisión que se cuestiona [113]⁹.

3.5.5.3. Garantías del debido proceso probatorio

Aun cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria: (i) el derecho para presentarlas y solicitarlas, (ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten

⁷ Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle. (Nota propia de la sentencia)»

⁸ Cita el texto transcrito: «Sentencias de la Corte Constitucional T-100 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-579 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (Nota propia de la sentencia)»

⁹ Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional SU842 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. (Nota Propia de la sentencia)»

en su contra, (iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción, (iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste, (v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228) y (vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso[114]¹⁰. (...)

3.5.5.3.6. El derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso

El derecho a la prueba incluye no solamente la certidumbre de que, habiendo sido decretada, se practique, sino también de que se evalúe y que tenga incidencia lógica y jurídica, proporcional a su importancia dentro del conjunto probatorio, en la decisión que el juez adopte [129]¹¹.

Por lo anteriormente dicho, una de las formas -y de las más graves- de desconocer el debido proceso, atropellando los derechos de las partes, radica precisamente en que el fallador, al sentenciar, lo haga sin fundar la resolución que adopta en el completo y exhaustivo análisis o sin la debida valoración del material probatorio aportado al proceso, o lo que es peor, ignorando su existencia [130]¹². En este sentido, cuando un juez omite apreciar y evaluar pruebas que inciden de manera determinante en su decisión y profiere resolución judicial sin tenerlas en cuenta, incurre en vía de hecho [131]¹³.

En consecuencia, se puede producir también una vía de hecho en el momento de evaluar la prueba, si la conclusión judicial adoptada con base en ella es contraevidente, es decir, si el juez infiere de ella hechos que, aplicando las reglas de la lógica, la sana crítica y las normas legales pertinentes, no podrían darse por acreditados, o si les atribuye consecuencias ajenas a la razón, desproporcionadas o imposibles de obtener dentro de tales postulados [132]¹⁴. (...)]¹⁵

También, con relación a la objetividad de la responsabilidad fiscal y la valoración de la conducta como culpa grave, se trajeron a colación otros conceptos de la entidad, plasmadas en el mismo concepto referido:

[(...) Concepto 110.023.2023:

«El investigado fiscal en ejercicio del derecho de defensa como componente del derecho fundamental al debido proceso, puede solicitar el decreto y práctica de las pruebas (cualquiera que sea el medio probatorio) que considere favorables a sus intereses y el operador fiscal está en el deber de pronunciarse sobre su procedencia; en caso de negarlas, el investigado cuenta con los recursos de ley.

¹⁰ Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle (Nota Propia de la sentencia)»

¹¹ Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional T-555 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. (Nota Propia de la sentencia)»

¹² Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional T-100 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo (Nota Propia de la sentencia)»

¹³ Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional T-555 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. (Nota Propia de la sentencia)»

¹⁴ Cita el texto transcrito: «Sentencia de la Corte Constitucional T-555 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. (Nota Propia de la sentencia)»

¹⁵ Concepto 110.026.2026 AGR

Con el acervo probatorio allegado al expediente por el órgano de control fiscal (producto de denuncia y/o de actuación fiscal), las decretadas y practicadas de oficio o a solicitud del investigado y/o del garante vinculado, previa su valoración integral, es que el operador fiscal puede llegar a establecer o no la responsabilidad fiscal del investigado.

Entonces, tal como lo establece la jurisprudencia, el derecho a solicitar y controvertir las pruebas, efectiviza el derecho de defensa como componente del debido proceso; por lo cual, al negarse el decreto y práctica de pruebas solicitadas siendo ellas procedentes, conducentes y necesarias, conlleva a la violación a este principio y derecho fundamental con consecuencia de una nulidad procesal.

(...)

5. Conclusiones

(...)

iii) El proceso de responsabilidad fiscal se desarrolla bajos los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la CP y en el art. 3º del CPACA, así como con la observancia del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la CP.

iv) En el proceso de responsabilidad fiscal es de fundamental observancia el respeto por el derecho de defensa como componente del derecho fundamental al debido proceso, por ello cobra especial relevancia la garantía del derecho a controvertir y solicitar pruebas por parte del investigado y a que el operador fiscal se pronuncie sobre las mismas.

v) Si bien dentro de los medios probatorios procedentes en el proceso de responsabilidad fiscal se encuentran los documentos e informes, por disposición constitucional y legal hay información pública que tiene el carácter de reservada, por lo que corresponde al operador fiscal verificar si la prueba solicitada (información o documento) tiene esa característica de reservada constitucional o legal y de acuerdo a su necesidad, pertinencia y/o conducencia es posible decretarla y practicarla, sólo como elemento probatorio necesario en el trámite procesal.

vi) En caso de ser negado el decreto y práctica de pruebas solicitadas por el investigado y/o por el garante, de manera total o parcial, el solicitante cuenta con los recursos de ley dentro del proceso y de manera eventual, con la acción de tutela en los términos de la jurisprudencia relacionada.»

Concepto 110.016.2026:

«Finalmente debemos recalcar que para que las pruebas dentro de un proceso de responsabilidad fiscal sean válidas y puedan sustentar un fallo de responsabilidad, deben cumplir con los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad, así como también cumplir con la garantía al derecho fundamental del debido proceso al investigado, permitiéndole para ello el derecho a la defensa, el derecho a conocer las pruebas en su contra, a su contradicción y a solicitar las que considere.

(...)

4. Conclusiones

I. El régimen probatorio para los procesos de responsabilidad fiscal de trámite ordinario y de trámite verbal es el establecido en los artículos 22 a 32 de la Ley 610 de 2000 y del artículo 117 de la Ley 1474 de 2011; en lo allí no establecido será el establecido en el CPACA, el Código General del Proceso y en el Código de Procedimiento Penal, en dicho orden.

II. Los medios probatorios en el proceso de responsabilidad fiscal son aquellos que aportan la razón o justificación que el órgano de control fiscal pretenden hacer valer ante el operador jurídico fiscal para demostrar la existencia del daño fiscal, de su cuantía, la conducta dolosa o gravemente culposa del investigado y el nexo de causal entre ellos; igualmente son los que el investigado pretenden hacer valer respecto de su defensa; así como son el sustento o medio de convicción para la decisión a tomar por el operador jurídico fiscal en la resolución del proceso (fallo con o sin responsabilidad fiscal).»(...)»¹⁶

¹⁶Ibidem

En ese contexto, se podría concluir que la culpa grave en materia de responsabilidad fiscal se nutre del fundamento civil subyacente (art. 63 del Código Civil), el estándar normativo especial a través del cumplimiento de los principios orientadores de la acción fiscal (art. 2º de la Ley 610 de 2000) y la decantación legal (artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 y jurisprudencial atrás referido;

Por otro lado, respecto del deber de motivación del auto de imputación, la decisión de utilizar conceptualmente de las categorías de desarrollo en responsabilidad civil extracontractual y derecho penal (negligencia, imprudencia e impericia); el contenido descriptivo de la culpa grave, los parámetros de comparación, el uso de presunciones, y los límites del principio de congruencia entre el auto de imputación y el fallo con responsabilidad fiscal:

- Son asuntos propios del resorte y competencia del operador jurídico, quien al considerar el acervo probatorio y la descripción fáctica y con base en su estudio y experiencia debe hacerlo según su competencia y libre autonomía, aplicando las reglas de la sana crítica.
- De la misma manera, dentro de los parámetros del debido proceso y el derecho de defensa, debe analizar y soportar sus conclusiones, además de conocer las consecuencias de desatender los principios constitucionales y los orientadores de la acción fiscal.
- La resolución de las controversias jurídicas corresponde exclusivamente al operador jurídico que adelanta el proceso de responsabilidad fiscal, y a las partes en litigio, quienes ostentan la carga de estudiar los supuestos fácticos, debatir los argumentos jurídicos y decidir con base en las pruebas cada caso particular; y, en consecuencia, vigilar el debido proceso, el derecho de defensa y los principios de la acción fiscal.

En consecuencia, concierne de manera exclusiva a las partes y al operador jurídico a cargo del proceso de responsabilidad fiscal estudiar el marco fáctico, debatir las tesis legales y decidir conforme al acervo probatorio, además de salvaguardar el derecho de defensa, el debido proceso y los principios de la acción fiscal, de manera que mal puede la AGR, a título de concepto, fijar posturas, orientaciones, teorías o validar estrategias de defensa como las sugeridas en el cuestionario objeto de respuesta, sin extralimitar funciones no desnaturalizar el carácter general de nuestros pronunciamientos.

Conclusiones

Con base en el análisis desarrollo normativo, jurisprudencial y conceptual referido se formulan las siguientes conclusiones, orientadas a responder los interrogantes así planteados:

- I. «El proceso de responsabilidad fiscal es un proceso reglado y se rige por las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, con las remisiones normativas de que trata el artículo 66 de la primera norma citada, en consecuencia, en su trámite procesal debe aplicarse las normas propias de cada juicio, garantizando siempre el debido proceso.»¹⁷
- II. «El proceso de responsabilidad fiscal se desarrolla bajos los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la CP y en el art. 3º del CPACA, así como

¹⁷ Concepto 110.038.2025

con la observancia del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la CP.»¹⁸

- III. «En el proceso de responsabilidad fiscal es de fundamental observancia el respeto por el derecho de defensa como componente del derecho fundamental al debido proceso, por ello cobra especial relevancia la garantía del derecho a controvertir y solicitar pruebas por parte del investigado y a que el operador fiscal se pronuncie sobre las mismas»¹⁹
- IV. «Los defectos del análisis probatorio, la ausencia total del mismo y la falta de relación entre lo probado y lo decidido, vulneran de manera ostensible el debido proceso y constituyen irregularidades de tal magnitud que representan vías de hecho.»²⁰
- V. La culpa grave en materia de responsabilidad fiscal se nutre del fundamento civil subyacente (art. 63 del Código Civil), el estándar normativo espacial a través del cumplimiento de los principios orientadores de la acción fiscal (art. 2º de la Ley 610 de 2000) y la decantación legal (artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 y jurisprudencial atrás referido).
- VI. La resolución de las controversias jurídicas corresponde exclusivamente al operador jurídico que adelanta el proceso de responsabilidad fiscal, y a las partes en litigio, quienes ostentan la carga de estudiar los supuestos fácticos, debatir los argumentos jurídicos y decidir con base en las pruebas cada caso particular; y, en consecuencia, vigilar el debido proceso, el derecho de defensa y los principios de la acción fiscal.
- VII. «La Auditoría General de la República emite los conceptos de manera general y abstracta, no resuelve asuntos concretos relativos al trámite del proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, porque no es instancia de revisión, su función es ejercer la vigilancia fiscal de las contralorías del país.»²¹

Los conceptos referidos originados en esta Oficina Jurídica, a título de precedente doctrinal relativo a los temas objeto de consulta, se pueden consultar en el enlace <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, dentro de nuestras competencias., esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que 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:

¹⁸ Concepto 110.023.2023

¹⁹ Concepto 110.023.2023

²⁰ Sentencias de la Corte Constitucional T-100 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-579 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Concepto 110.038.2025

«(...) 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 Avenida Calle 26 # 69-76, Edificio Elemento Torre 4 (Agua) Piso 18, Bogotá D.C., o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y tordonez@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 ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar 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 **13737c0c**. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,

CARMEN ANDREA FÚNEME GONZÁLEZ

Directora de la Oficina Jurídica

Firmado Digitalmente

Anexo: Encuesta

Proyectado o transcrito por:	Tatiana Ordóñez V. Profesional Especializado 04 Oficina Jurídica
Revisado por:	Carmen Andrea Fúneme González, Directora Oficina Jurídica
Aprobado por:	Carmen Andrea Fúneme González, Directora Oficina Jurídica
Los funcionarios y contratistas mencionados 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 firma.	