

CGR – OJ - 017 de 2019  
80112 -

2019EE0011222



Bogotá D.C.,

Señor  
CARLOS TADEO GIRALDO GÓMEZ  
Carrera 64 # 23 A – 10 Interior 6-604  
[carlost.giraldo@gmail.com](mailto:carlost.giraldo@gmail.com)  
Bogotá D.C.

Referencia: Respuesta al radicado CGR No. 2018ER0132469; Sipar 2018-150060  
Asunto: Artículo 56 de la Ley 610 de 2000 - Plazo de interposición de los recursos en el Proceso de Responsabilidad Fiscal (PRF)

Respetado señor:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia<sup>1</sup>, la cual procedemos a responder a continuación:

#### 1. Antecedente

Mediante su oficio, tras enunciar que existe discrepancia entre las respuestas dadas a usted en su ejercicio de abogado por parte la Contraloría General del Municipio de Manizales dentro de varios procesos de responsabilidad fiscal que otorga un término de 3 días para la interposición de los recursos contra el auto que niega la solicitud de nulidad, cuya segunda instancia le responde que el término del artículo 56 de la Ley 610 de 2000 solo son para fallos y no para autos. Mientras que, usted señala que su propia interpretación jurídica es que el término de 5 días para la ejecutoria de las providencias citado en el numeral 2° del artículo 56 de la Ley 610 de 2000 aplica tanto para fallos como para autos en concordancia con el artículo 278 del Código General del Proceso.

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2°, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Bajo ese contexto formula la siguiente solicitud:

“ – Solicito se me informe cual es el plazo para interponer recursos contra las decisiones que niegan nulidades en el proceso de responsabilidad fiscal y el sustento de la respuesta.

- ¿El término providencias solo abarca los fallos?”

## 2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>2</sup> 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.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales "respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de "las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"<sup>5</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca "orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"<sup>6</sup> y "asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"<sup>7</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque

<sup>2</sup> Art. 25 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### 3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

La consulta cita como precedente de esta Oficina el concepto CGR-OJ-148-2016, radicado 2016IE0074555 de fecha 26 de agosto de 2016, sin embargo en aquel no se abordó la aplicación del numeral 2° del artículo 56 de la Ley 610 de 2000 sobre providencias.

### 4. Consideraciones Jurídicas

En primer lugar, se recuerda que las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley<sup>9</sup>. En este sentido, las normas procesales tienen el rango de normas de orden público<sup>10</sup>, son de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley, por lo que sí están acreditados los supuestos de hecho previstos en las normas cuya aplicación se solicita, el agente jurídico del procedimiento debe proveer la consecuencia jurídica prevista en estas.

En segundo término, en cuanto a la legalidad de los actos administrativos, si bien es cierto que esta Oficina ha sostenido conforme al principio de legalidad que todas las actividades, actuaciones y actos que celebren o adelanten los organismos públicos, sean del orden nacional, departamental o municipal, para el cumplimiento de sus finalidades u objetivos previstos en la ley, deben estar de acuerdo con las normas jurídicas existentes. No obstante ello, el control de legalidad de esa actividad administrativa, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quienes deben efectuar el juzgamiento de la legalidad o ilegalidad de los mismos, careciendo por ello, de competencia la Contraloría General para ejercer dicha función o pronunciarse al respecto. La Contraloría no tiene control jurisdiccional, ni le ha sido delegado, ni está en condiciones de interpretar, modificar o dejar sin efecto actos administrativos vigentes, distintos a los propios expedidos por esta Entidad, estando vedadas a la Contraloría General de la República, dentro del marco constitucional las acciones de advertencia y coadministración<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

<sup>9</sup> Constitución Política de 1991, artículo 29; Ley 1437 de 2011, artículo 3° numeral 1°.

<sup>10</sup> Artículo 13 de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso -.

<sup>11</sup> República de Colombia, Art. 267, Constitución Política de 1991. Sentencia C-103/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

En este mismo sentido, producto de la organización territorial y administrativa establecida en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991, según la cual Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales (departamentales, municipales o distritales), son órganos de control diferentes, autónomos e independientes entre sí. Así, en virtud de la autonomía administrativa y territorial, la CGR no participa en los procesos internos de la Administración pública<sup>12</sup> correspondiendo a cada entidad pública ejercer sus funciones y responsabilidades, entre ellas asumir el desarrollo y control sobre sus procesos, incluido el control interno propio de toda entidad<sup>13</sup>.

Luego, tal como se indica en el numeral segundo de esta respuesta, la misma corresponde a un análisis general y abstracto emitido conforme lo dispuesto en el artículo 43 del Decreto 267 de 2000, cuyo alcance está limitado en las condiciones señaladas por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015), es decir, carece de fuerza vinculante, valga decir es un ejercicio intelectual que máxime puede considerarse como un criterio doctrinante carente de toda fuerza normativa.

Efectuadas las anteriores aclaraciones, el problema jurídico es ¿cuál es el alcance del término providencias del numeral 2º del artículo 56 de la Ley 610 de 2000? y en consecuencia ¿cuál es el plazo para interponer recursos contra las decisiones que niegan nulidades en el proceso de responsabilidad fiscal?.

#### 4.1. Providencias en el numeral 2º del artículo 56 de la Ley 610 de 2000

Para este análisis, se transcribe el artículo 56 de la Ley 610 de 2000 que dice:

“Artículo 56. Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas:

1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso.
2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos.
3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.”

Obsérvese que el texto del artículo 56 no señala que debe entenderse o qué clase de pronunciamiento comprende el término providencias en el implementado. No

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-113/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>13</sup> Al respecto la Corte Constitucional, en la Sentencia C-826 de 2013<sup>13</sup>, expresó:

*“Es importante recordar que este Control Interno es de primer grado, en tanto que el Control Fiscal es de segundo grado, pero que estos dos tipos de controles se articulan, por lo cual el control ejercido por las contralorías está condicionado por la eficacia que se dé en el control de primer grado al interior de las entidades estatales. En este sentido, en el artículo 269 CP el Constituyente fue enfático al señalar que en el interior de las entidades debe haber un control de primer grado que es el interno: “Artículo 269.- En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley...”*”

empero ello se encuentra que el término providencia aparece otras siete veces en la Ley 610 de 2000, como en: el inciso segundo del artículo 9°, el inciso tercero del artículo 12, el inciso tercero del artículo 18<sup>14</sup> y el artículo 22 de la misma ley 610 de 2000<sup>15</sup>.

Además de las normas enunciadas, dentro del mismo CAPITULO IV “Trámite del proceso”, que comprende los artículos 39 a 57 de la Ley 610 de 2000, se encuentran otras referencias que refuerzan el criterio omnicompreensivo con que utilizado el término “providencias” en la Ley 610 de 2000, para referirse tanto a los autos como a los fallos, así encontramos los artículos 46<sup>16</sup>, 49 (inciso segundo)<sup>17</sup>, 55 y 56.

En tal contexto normativo, del artículo 56 bajo análisis en cuanto señala: **“Ejecutoriedad de las providencias. Las providencias quedarán ejecutoriadas ...”**, puede formularse una interpretación sistemática, la cual a través de la lectura de la Ley 610 de 2000, permite comprender que el término providencia fue utilizado a lo largo del texto legal e incluso dentro del mismo CAPITULO IV “Trámite del proceso” en el cual está inserto el artículo 56, para enunciar tanto autos como fallos.

De otra parte, el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, al utilizar el término providencias no excluyó de su regulación ni a los autos ni a los fallos, ni de forma expresa ni de forma tácita, por lo que no puede concluirse una delimitación que no está dada ni por el texto legal ni por el contexto del mismo.

Así la interpretación sistemática e integral de la norma es la más clara y respetuosa frente a la literalidad normativa, a la vez que garantiza la aplicación plena de los efectos de la norma especial y brinda seguridad jurídica respecto del procedimiento que se sigue.

Frente a este tema, se encuentra que dentro de las normas que rigen la función de la Contraloría General de la República -CGR-, el término “providencia”, ha sido definido comprendiendo autos y los fallos. De tal modo, la Resolución Orgánica

---

<sup>14</sup> La Contraloría General de la República se ha denominado “Auto que resuelve grado de consulta”, conforme al Manual de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República (Versión 1.0) adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-30-2017 del 30 de marzo de 2017.

<sup>15</sup> Preceptúa: “*Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso*”, en tal caso la necesidad de la prueba opera para las diferentes providencias tratadas en la misma Ley 610, como son: el auto de archivo (artículo 47), el auto de imputación de responsabilidad fiscal (artículo 48), el fallo con responsabilidad fiscal y el fallo sin responsabilidad fiscal.

<sup>16</sup> Este artículo que fue subrogado por el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011, dispone: “*Decisión. Vencido el término anterior, se procederá al archivo del proceso o a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal, mediante providencia motivada, según sea el caso.*” Es claro aquí, que la decisión se toma en ambos casos en providencia motivada a través de un auto, de archivo o de imputación de responsabilidad fiscal, que son desarrollados en los artículos 47, 48 y 49 de la misma Ley 610 de 2000.

<sup>17</sup> Norma modificada por el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011. El auto de imputación se notifica en forma personal. Ver artículos 67 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). No obstante ello, la norma en cita, respecto a la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal indica: “*Si la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado, surtida la notificación por edicto se les designará apoderado de oficio, con quien se continuará el trámite del proceso. Para estos efectos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 43*”. Luego en este artículo providencia significa auto de imputación de responsabilidad fiscal.

5500 de 2003<sup>18</sup> en su artículo 23 señala: “CLASES DE PROVIDENCIAS. Los servidores públicos que intervengan en el proceso de responsabilidad fiscal e indagación preliminar se pronunciarán mediante autos y fallos. Son fallos los que deciden la responsabilidad fiscal de los implicados. Son autos las demás providencias, de trámite o interlocutorias.” De igual manera la Resolución Orgánica 6541 de 2012<sup>19</sup> en el artículo 27 dispone: “CLASES DE PROVIDENCIAS. Los servidores públicos que intervengan en la Indagación Preliminar Fiscal y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, se pronunciarán mediante autos y fallos. Son autos las providencias de trámite o interlocutorias y fallos los que deciden sobre la responsabilidad fiscal de los implicados.”

Por lo anterior, no se considera que exista indefinición legal.

Es importante precisar que el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, determina que el término para interponer los recursos es de cinco (5) días, al señalar que las providencias quedarán en firme en dicho término, cuando no se hayan interpuesto los recursos de reposición y de apelación contra cualquier decisión o acto administrativo que se profiera en el proceso de responsabilidad fiscal.

En este orden, en el proceso de responsabilidad fiscal que se adelante por el trámite ordinario, el término para interponer el recurso de reposición es de (5) cinco días.

Para efectos de la interposición del recurso de reposición que se deba incoar en el proceso de responsabilidad fiscal cuyo trámite sea verbal, la Ley 1474 de 2011, determina que tal actuación debe surtirse en la audiencia de descargos o en la decisión según corresponda. Es importante diferenciar la interposición del recurso y su sustentación, pues para esto último, la norma mencionada confiere otro término.

También es importante precisar que, en relación con la naturaleza del procedimiento administrativo predicable del proceso de responsabilidad fiscal, por tratarse de una actuación administrativa con regulación especial, los recursos se tramitarán tal y como lo disponen las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 y que sólo en lo no expresamente regulado por éstas, entrarán en aplicación las normas sobre recursos establecidas en la Primera Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

En todo caso, las solicitudes de nulidad se resuelven de acuerdo a los presupuestos del artículo 109 de la Ley 1474 de 2011 y se conceden los recursos de acuerdo a dicha norma, considerando si se trata de procesos de única o doble instancia.

---

<sup>18</sup> Diario Oficial No. 45.279, de 14 de agosto de 2003.

<sup>19</sup> Diario Oficial No. 48.406 de 19 de abril de 2012.

## 5. Conclusiones

El numeral 2° del artículo 56 de la Ley 610 de 2000 es norma especial para los procesos de responsabilidad fiscal, así el término de 5 días para la ejecutoria de las providencias, citado en dicho numeral, regula sin distinción alguna tanto fallos como autos. Para el caso, el inciso segundo del artículo 109 de la Ley 1474 señala la procedencia del recurso contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto de forma especial en el procedimiento verbal, donde por regla general respecto de las decisiones tomadas en audiencia, notificadas por estrados, deben presentarse los recursos en la misma audiencia, en concordancia con los artículos 101 y 102 de la Ley 1474 de 2011.

Cordialmente,



JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ  
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Andrés Rolando Ramírez Guacaneme  
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas  
N.R. 2019ER0132469; Sipar 2018/150060  
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos