



Radicado No: 20191100019761

Fecha: 28-06-2019

Bogotá,
110

Doctor
JORGE HERNÁN OSPINA ZAPATA
Profesional Universitario
Contraloría Municipal de Medellín
jorge_hernanospina@hotmail.com

Referencia: **SIA ATC 2019000337**
Respuesta a solicitud con radicado N° 2019-233-001740-2 del 15/05/2019
Concepto sobre aspectos del proceso de responsabilidad fiscal

Respetado doctor:

En atención a su solicitud del pasado 15 de mayo, con Radicado N° 20192330017402, en el cual de manera resumida solicita se conceptúe sobre si: (i) *está o no vigente el artículo 45 de la Ley 610 de 2000?*; (ii) *cómo y con qué argumento jurídico se establece si el proceso de responsabilidad fiscal es de única o doble instancia?*; (iii) *cuáles son las reglas de persuasión racional de que trata el artículo 26 de la Ley 610 de 2000 referidas a la apreciación y valoración probatoria, en qué se distinguen de las reglas de la sana crítica?*; este Despacho considera necesario realizar previamente las siguientes precisiones.

Conforme a lo consagrado en el artículo 274 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 272 de 2000, la Auditoría General de la República es la entidad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales del país, mediante los sistemas de control financiero, de gestión y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.

El Decreto Ley 272 de 2000, por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, en su artículo 13, numeral 2, establece como objetivo de la Oficina Jurídica el de *Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.*

De igual forma, el referido Decreto Ley 272, en su artículo 18, numeral 3, determina como una de las funciones de la Oficina Jurídica la de *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.*

Así mismo, frente al alcance de los conceptos, 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, en su artículo 28 determina que *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*

Dentro de este marco legal, se procede a resolver su solicitud en los siguientes términos:

Frente al asunto objeto de su petición, no se emitirá concepto sobre situación particular o concreta alguna, a efecto de no tener injerencia en la toma de decisiones de las entidades vigiladas o de control, susceptibles posteriormente de ser objeto de vigilancia.

No obstante, y con el propósito de brindar una ilustración que contribuya a dar una mayor claridad sobre el tema, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto sobre el asunto.

ASPECTOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Vigencia del artículo 45 de la Ley 610 de 2000

Por mandato constitucional, artículo 267 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 42 de 1993, se determinó la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen; la cual comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero, del proceso de responsabilidad fiscal, del proceso de jurisdicción coactiva y el régimen de sanciones producto del ejercicio de vigilancia de la gestión fiscal.

Posteriormente, mediante la expedición de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, se derogó en su integridad el Capítulo III del Título II de la Ley 42 de 1993, relativo al proceso de responsabilidad fiscal; que luego fue objeto de las modificaciones introducidas en la Sección Primera del Capítulo VIII de la Ley 1474 de 2011.

La Ley 610 de 2000, Capítulo IV – Trámite del Proceso, en sus artículos 45 y 46 estableció:

“ARTICULO 45. TERMINO. El término para adelantar estas diligencias será de tres (3) meses, prorrogables hasta por dos (2) meses más, cuando las circunstancias lo ameriten, mediante auto debidamente motivado.

ARTICULO 46. DECISION. 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.”

Las diligencias a las que refiere el artículo 45 son las definidas en los artículos precedentes del mismo capítulo, correspondientes a:

- Notificar el auto de trámite que ordene la apertura del proceso;
- Practicar las pruebas decretadas en el auto de apertura;
- Practicar las medidas cautelares decretadas en el auto de apertura;
- Realizar la solicitud a la entidad donde el servidor público esté o haya estado vinculado, para que ésta informe sobre el salario devengado para la época de los hechos, los datos sobre su



identidad personal y su última dirección conocida o registrada; e igualmente para enterarla del inicio de las diligencias fiscales;

- Recibir exposición libre y espontánea a los implicados;
- Nombrar apoderado de oficio si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión libre y espontánea;
- Vincular al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, cuando el presunto responsable o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso se encuentren amparados por una póliza.

Ahora bien, la decisión a que se refiere el artículo 46 ya mencionado, corresponde a proferir auto de archivo o auto de imputación de responsabilidad fiscal, en ambos casos con fundamento en el acervo probatorio logrado que soporte la decisión, tal como lo establece la Ley 610 en los siguientes artículos:

“ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.

ARTICULO 48. AUTO DE IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.

El auto de imputación deberá contener:

- 1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.*
- 2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.*
- 3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.”*

Con la expedición de la Ley 1474 de 2011, se amplió el término probatorio al introducir unas modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, así:

“ARTÍCULO 107. PRECLUSIVIDAD DE LOS PLAZOS EN EL TRÁMITE DE LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Los plazos previstos legalmente para la práctica de las pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación en los procesos de responsabilidad fiscal serán preclusivos y por lo tanto carecerán de valor las pruebas practicadas por fuera de los mismos. La práctica de pruebas en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal no podrá exceder de dos años contados a partir del momento en que se notifique la providencia que las decreta. En el proceso verbal dicho término no podrá exceder de un año.

ARTÍCULO 108. PERENTORIEDAD PARA EL DECRETO DE PRUEBAS EN LA ETAPA DE DESCARGOS. Vencido el término para la presentación de los descargos después de la



notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal, el servidor público competente de la Contraloría deberá decretar las pruebas a que haya lugar a más tardar dentro del mes siguiente. Será obligación de la Auditoría General de la República incluir la constatación del cumplimiento de esta norma como parte de sus programas de auditoría y derivar las consecuencias por su desatención.

(...)

ARTÍCULO 135. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias."

La anterior normativa es un tanto ambigua si se tiene en cuenta que: (i) la exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso N° 607 del 7 de septiembre de 2010, no realizó mención expresa alguna sobre este asunto en específico; (ii) el artículo 107 refiere a la preclusividad de los plazos previstos en la ley para práctica de pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación en los procesos de responsabilidad fiscal; (iii) a continuación determina que la práctica de pruebas en el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal no podrá exceder de dos años contados a partir del momento en que se notifique la providencia que las decreta; (iv) dentro del CAPÍTULO VIII - MEDIDAS PARA LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL CONTROL FISCAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, SECCIÓN PRIMERA - MODIFICACIONES AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, SUBSECCIÓN II - MODIFICACIONES A LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL., se introduce una norma referida al procedimiento verbal, estableciendo que en él la práctica de pruebas no podrá exceder de un año.

Por tanto, la norma no define con claridad el límite de la etapa de investigación en el proceso de responsabilidad fiscal, ni para el procedimiento ordinario, ni para el procedimiento verbal, sobre todo si se tiene en cuenta que en el procedimiento verbal el proceso de responsabilidad fiscal nace con el auto de apertura e imputación.

Sin embargo, de la lectura de los artículos 98, 99 y 100 de la Ley 1474 de 2011, CAPÍTULO VIII - MEDIDAS PARA LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL CONTROL FISCAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, SECCIÓN PRIMERA - MODIFICACIONES AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, SUBSECCIÓN I - PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL, se puede concluir que la etapa de investigación en el procedimiento verbal va hasta la culminación de la audiencia de descargos, previa a la audiencia de decisión.

Ahora bien, del contenido del artículo 108 de la Ley 1474 se desprende que en el procedimiento ordinario, vencido el término para la presentación de los descargos después de la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal, el servidor público competente del órgano de control fiscal deberá decretar las pruebas a que haya lugar a más tardar dentro del mes siguiente. Es decir, más allá del auto de imputación y los descargos continúa la etapa probatoria, consecuente ello con lo determinado en los artículos 50 y 51 de la Ley 610 de 2000.

Luego, en el procedimiento ordinario, vencido el término de traslado y practicadas las pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, denominada fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días, tal como lo establece el artículo 52 de la Ley 610 de 2000.

Por tanto, la etapa investigativa culmina antes de proferir fallo con o sin responsabilidad fiscal dentro del procedimiento ordinario, y antes de la audiencia de decisión en el procedimiento verbal.



En conclusión, teniendo presente que la Ley 1474 de 2011, en su artículo 135 no deroga de manera expresa ninguna norma, es claro que el término de que trata el artículo 45 de la Ley 610 de 2000 fue derogado tácitamente con la expedición de la Ley 1474 de 2011, en lo que respecta a los términos para el decreto y práctica de pruebas en la etapa de investigación del proceso de responsabilidad fiscal.

Pese a lo anterior, en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, ya sea por el procedimiento ordinario o el verbal, siempre deberán tenerse en cuenta los principios de la función administrativa descritos en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, en especial para el caso aquí tratado los principios de eficacia, economía y celeridad, y, de otra parte, el término de prescripción de la responsabilidad fiscal contemplado en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000.

Determinación de única o doble instancia en procesos de responsabilidad fiscal

Al respecto, la Ley 1474 de 2011 determina en su artículo 110 lo siguiente:

“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.”

Entonces, en el procedimiento ordinario será la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de imputación de responsabilidad fiscal la que determine si el proceso es de única o de doble instancia. En el procedimiento verbal será la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal.

Dicha cuantía se hará comparable con el monto de la menor cuantía para la contratación de la respectiva entidad afectada. Para determinar la menor cuantía en la entidad afectada se aplicarán las reglas previstas en el literal b), numeral 2, artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, cuando determina:

“b) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales;”



Así mismo, la cuantía del presunto daño patrimonial se debe cotejar o comparar con la menor cuantía para la contratación de la respectiva entidad afectada que se encontraba vigente para el momento de ocurrencia de los hechos generadores del daño fiscal, que como ya se indicó se calcula en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Dicho de otra forma, se deberá establecer con precisión la entidad que resulta afectada, que no necesariamente en todos los casos es quien ejecuta o administra los recursos públicos, sino aquella entidad que ve mermado o afectado su patrimonio público a causa del daño fiscal.

Entonces el presupuesto público anual de la entidad afectada será el que sirva de base para el cálculo matemático conforme a los rangos ya mencionados tomados de una norma contractual, que no por ese hecho implica que aquellas entidades a las que por ley no les aplica el Estatuto de Contratación Pública deban entonces comenzar a aplicarlo. El legislador hubiera podido establecer como fórmula simplemente un porcentaje sobre el presupuesto público o cualquier otra forma para determinar las instancias; pero en este caso escogió una norma de contratación como base para el cálculo, lo que, se reitera, no implica que por ese hecho todas las entidades que resulten afectadas deban aplicar el Estatuto de Contratación Pública cuando legalmente no están obligadas a ello.

Solo se trata de una fórmula para definir las instancias procesales dentro del proceso de responsabilidad fiscal, buscando establecer una proporcionalidad o nivel en la afectación patrimonial, comparando el monto del daño fiscal frente al presupuesto público de la entidad que sufre el detrimento, para con ello definir el grado de rigor procesal que deberá aplicarse.

Sin embargo, en el hipotético caso que por alguna circunstancia especial no se logre determinar en específico una entidad afectada en su patrimonio público y ello impida realizar el cálculo matemático ya referido, deberá preferirse adelantar un proceso de responsabilidad fiscal de doble instancia como la mejor manera de otorgar las máximas garantías procesales dentro del marco del debido proceso y el derecho de defensa de los implicados.

Reglas de la sana crítica y la persuasión racional

Dentro de la actuación procesal, en el capítulo de pruebas, para el proceso de responsabilidad fiscal, la Ley 610 de 2000 establece en su artículo 26 lo siguiente:

"ARTICULO 26. APRECIACION INTEGRAL DE LAS PRUEBAS. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional."

Para su adecuada comprensión y aplicación es pertinente apoyarse en lo establecido al respecto de manera diáfana por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, mediante Sentencia SC9193-2017, MP: Ariel Salazar Ramírez, Radicación N° 11001-31-03-039-2011-00108-01, del 28 de junio de 2017, de la cual extraemos los siguientes apartes:

"1. Nuestro sistema procesal civil se enmarca en la tradición racionalista continental-europea, según la cual la averiguación de la verdad como presupuesto de la justicia material es el principal objetivo institucional del proceso. Verdad y justicia deben ir siempre de la mano, pues tan absurda e inútil es la justicia sin verdad, como ésta sin aquélla. La pretensión de racionalidad de la decisión judicial a través del descubrimiento de la verdad y la materialización de la justicia está incorporada en el principio constitucional de la prevalencia de la ley sustancial sobre los ritos (art. 228 C.P.). El aludido principio fue



consagrado en el estatuto adjetivo, al expresar que «el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial» (art. 4º C.P.C.; art. 11 C.G.P).

La función del proceso judicial como mecanismo para el descubrimiento de la verdad de los hechos que interesan al proceso no es un simple deseo o una postura doctrinal, «sino que es parte de las exigencias normativas impuestas al debido proceso por el derecho a la defensa y, más en particular, por el denominado derecho a la prueba».

(...)

Nuestro proceso judicial, en suma, no está concebido para resolver los litigios de cualquier forma y a como dé lugar, con el único propósito de cumplir términos o lograr la aceptación social mediante el proferimiento masivo de decisiones rápidas; sino que está encaminado, principalmente, a la consecución de sentencias imparciales y justas a través del descubrimiento de la verdad de los hechos en que se basa el conflicto jurídico.

El criterio de valoración racional de las pruebas impone a los jueces la obligación de motivar razonadamente su decisión sobre los hechos. Así lo estableció el artículo 304 del Código de Procedimiento Civil, según el cual «la motivación deberá limitarse al examen crítico de las pruebas y a los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones (...)». Lo anterior fue reiterado por el artículo 280 del Código General del Proceso, en los siguientes términos: «La motivación de la sentencia deberá limitarse al examen crítico de las pruebas con explicación razonada de las conclusiones sobre ellas, y a los razonamientos constitucionales, legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones (...)».

La motivación razonada de la decisión significa que las sentencias deben estar constituidas por un razonamiento lógico cuya conclusión sea el resultado de la demostración de los supuestos de hecho previstos en la norma sustancial que contiene las consecuencias jurídicas que se reclaman en las pretensiones de la demanda. De ahí que las normas procesales en materia probatoria están concebidas para la finalidad de la averiguación de la verdad en el proceso; y, aunque tales reglas no garantizan estados de “certeza” ni “verdades absolutas” -porque no las hay, ni dentro ni fuera del proceso-, sí ofrecen la posibilidad de corregir la decisión sobre los hechos con relevancia jurídica a partir de su correspondencia con la base fáctica del litigio.

Por esa misma razón, el artículo 187 impone al juez la obligación de sustentar razonadamente sus conclusiones sobre los hechos: «Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de la solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba». Este mandato fue íntegramente reiterado por el artículo 176 del Código General de Proceso.

Bajo el sistema de la sana crítica, no es la mera autoridad del órgano judicial lo que otorga validez a la sentencia, porque el acierto de ésta no deriva de su legitimidad formal sino de la debida aplicación de la norma sustancial que rige el caso y de la correspondencia de sus enunciados fácticos con los hechos probados en el proceso (*veritas non auctoritas facit iudicium*); es decir que la autoridad del juez tiene que estar acompañada por la efectividad que la decisión alcanza cuando se adecua a la demostración de la verdad de la causa petendi, y esa racionalidad es controlable mediante los recursos a los que está sometida la providencia.

(...)



Por otra parte, la valoración individual y en conjunto del contenido de las pruebas, y la elaboración de las conclusiones sobre los hechos probados corresponden –en sentido estricto– a la fase de apreciación material de las pruebas (art. 187 C.P.C.), es decir al desentrañamiento, develación o interpretación de su significado; o, lo que es lo mismo, a lo que la prueba dice respecto de su objeto, o a su correspondencia con los hechos, que es lo que determina la calidad de la prueba y el contenido de verdad de la decisión judicial.

Este es, finalmente, el momento en que la ley impone al juzgador la obligación de valorar razonadamente las pruebas “de acuerdo con las reglas de la sana crítica”.

La valoración de las pruebas, en suma, se da en dos momentos procesales, a saber:

i) al hacer el juez el juicio de admisibilidad de los medios de prueba mediante la verificación de los requisitos extrínsecos de licitud y legalidad (decreto, incorporación y práctica), y el juicio de relevancia a través de la comprobación de los requisitos intrínsecos (conducencia, pertinencia notoria y utilidad manifiesta); en cuyo caso las pautas de valoración formal están dadas de antemano por la ley y el sentenciador se limita a su aplicación, pues si llegare a separarse del mandato legal incurriría en violación del debido proceso.

ii) al apreciar la prueba en su materialidad, mediante la asignación del valor que cada una de ellas posee según su contenido de verdad, y al estimarlas en conjunto y contexto según las reglas de la ‘sana crítica’. En este caso la valoración no está dada de manera a priori por la ley, sino que se determina a partir de la justificación (externa e interna) o motivación razonada que el juez hace de las decisiones que toma sobre los hechos con base en su recto raciocinio, experiencia, habilidades perceptivas e interpretativas, y preconcepciones hermenéuticas que le permiten contar con un trasfondo de referencia o contexto que imprime sentido a los datos arrojados por los medios de prueba.

3. El término “sana crítica” fue introducido a la teoría probatoria luego de su consagración en la legislación española de mediados del siglo XIX (artículo 317 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855) para referirse “al recto juicio de los jueces y tribunales en la apreciación de la prueba testifical.” El concepto fue adoptado por el Código Judicial colombiano bajo las expresiones “principios generales de la sana crítica” y “reglas de la sana crítica” (Ley 105 de 1931, artículos 702 y 723) para referirse a la fuerza probatoria de los testimonios y el dictamen pericial, respectivamente.

Hoy en día la sana crítica constituye el parámetro de valoración racional de todas las pruebas (arts. 187 C.P.C. y 176 C.G.P.) y alude a las reglas de la lógica (formal y no formal); las máximas de la experiencia; las leyes, teorías y conceptos científicos afianzados; y los procedimientos, protocolos guías y reglas admitidos por los distintos ámbitos profesionales o técnicos, a las que está sujeta la actividad probatoria de los jueces y sus respectivas conclusiones sobre los hechos que interesan al proceso.

La demostración lógica requiere axiomas y reglas de inferencia. Los axiomas son proposiciones básicas tan obvias que pueden afirmarse sin demostración. Las reglas de inferencia son los principios lógicos que justifican la obtención de verdades a partir de otras verdades. Entre las reglas de inferencia más comunes está el principio de identidad, que asegura que una cosa sólo puede ser lo que es y no otra. De éste deriva el principio de no contradicción, según el cual una cosa no puede ser verdadera y falsa al mismo tiempo y en el mismo sentido, como cuando un testigo declara haber visto a una persona en un lugar y tiempo determinados, entonces del mismo testimonio no se puede inferir que esta persona



se encontraba en otro lugar al mismo tiempo. El principio de tercero excluido afirma que entre dos enunciados contradictorios uno de ellos tiene que ser verdadero, necesariamente; como cuando un experto afirma que un procedimiento médico siguió la *lex artis* y otro sostiene que la trasgredió, entre cuyas opciones una tiene que ser valorada como verdadera y la otra falsa. La otra gran regla de inferencia involucra la relación lógica de implicación (si...entonces), y está sustentada en el principio de razón suficiente, que indica que toda afirmación referida a la ocurrencia de un hecho tiene que estar sustentada en una hipótesis que la explique de manera consistente.

Estas son algunas de las reglas de la lógica que se estiman necesarias para elaborar argumentos probatorios de tipo deductivo, inductivo, o abductivo (hipótesis).

Las "máximas de la experiencia" son postulados obtenidos de la regularidad de los acontecimientos cotidianos, es decir que se inducen a partir de lo que generalmente ocurre en un contexto social específico.

El conocimiento científico afianzado, por su parte, son las teorías, hipótesis o explicaciones formuladas por la comunidad científica o ilustrada, respaldadas por la evidencia de sus investigaciones o experimentos. Generalmente se encuentran publicadas en textos académicos, revistas indexadas, artículos especializados, memorias de conferencias o simposios, etc.

También conforman las reglas de la sana crítica los conocimientos de humanistas, eruditos, expertos o técnicos (aunque no sean titulados) de reconocida solvencia artística, cultural, intelectual o práctica.

Las reglas de la experiencia son cambiantes porque el comportamiento humano también lo es. De igual modo, el conocimiento científico avanza sin ser infalible ni estático. Por ello, estos criterios son mutables y circunscriben las decisiones judiciales que en ellos se sustentan al ámbito de la probabilidad, es decir que no otorgan plena seguridad o certeza, pero sí ofrecen razones objetivas para la elaboración de hipótesis altamente plausibles.

La sana crítica no es ni puede ser medio de prueba, pues su función radica en servir de marco de referencia (hermenéutico) para la valoración razonada de las pruebas, es decir que contribuye a la conformación del contexto de significado que permite al juez interpretar la información contenida en los medios de prueba legal y oportunamente allegados al proceso. Por ello no se producen, practican, valoran o controvierten como se hace con los medios de prueba; aunque las partes tienen la posibilidad de aportar todos los elementos de prueba legalmente admisibles para aclararlas, explicarlas, ampliarlas o limitar su aplicación.
(...)

Cabe recalcar que el conocimiento científico afianzado, como parte de las reglas de la sana crítica, tiene la misma implicación que consultar una enciclopedia, un libro de texto especializado, o un diccionario con el fin de desentrañar el significado de los conceptos generales que permiten comprender y valorar la información suministrada por los medios de prueba. De hecho, si la técnica probatoria permite y exige valorar las pruebas de acuerdo con las máximas de la experiencia común, con mucha más razón es posible analizar las probanzas según los dictados del conocimiento científico afianzado, sin el cual muchas veces no será posible saber si el órgano de prueba brinda o no una información que corresponde a la realidad.



La apreciación individual y conjunta de las pruebas según las reglas de la sana crítica no es un concepto vacío, ni una válvula de escape de la que el juez puede echar mano para dar la apariencia de racionalidad y juridicidad a sus intuiciones, tabúes, posturas ideológicas, emociones, prejuicios culturales, políticos, sociales o religiosos, o a sus sesgos cognitivos o de "sentido común". Es, por el contrario, un método de valoración de las pruebas que impone a los jueces reglas claras y concretas para elaborar sus hipótesis sobre los hechos a partir del uso de razonamientos lógicos, analógicos, tópicos, probabilísticos y de cánones interpretativos adecuados, que constituyen el presupuesto efectivo de la decisión.

La valoración del significado individual de la prueba es un proceso hermenéutico, pues consiste en interpretar la información suministrada por el medio de prueba a la luz del contexto dado por las reglas de la experiencia, las teorías e hipótesis científicas y los postulados de la técnica. Para realizar tal labor, el juez debe contrastar la consistencia del contenido de la prueba, es decir su adecuación o correspondencia con la realidad, mediante el análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, a partir de las cuales infiere la coherencia del relato, es decir su ausencia de contradicciones y su mérito objetivo.

La apreciación racional de la prueba en su singularidad se establece a partir de su consistencia y coherencia: una prueba es valiosa si la información que suministra explica la realidad a la que se refiere y no contiene contradicciones.

La suficiencia o plenitud de la prueba es siempre relativa al thema probandum, por un lado, y al contexto de referencia, por el otro, pues no existe una prueba completa en sí misma (a menos que la ley lo disponga expresamente), sino unos medios que proveen el conocimiento con la aptitud o eficacia para explicar las circunstancias en que se basa la controversia, a la luz de un análisis contextual de la realidad social, profesional o técnica en que se dan los hechos que se investigan.

Una vez asignado el mérito individual a cada prueba, se procede a su análisis conjunto mediante el contraste de la información suministrada por cada una de ellas, de suerte que sirvan de base para la construcción de hipótesis con gran probabilidad, es decir sin contradicciones, con alto poder explicativo y concordantes con el contexto experiencial. Finalmente, todas las hipótesis probatorias comparecen ante el tribunal de la experiencia, tanto de las circunstancias por ellas referidas como del marco de significado que las hace objetivamente consistentes y valiosas, de manera que encajen fácilmente como si se tratase de piezas de un rompecabezas, quedando por fuera todas aquellas hipótesis explicativas que no concuerdan con los enunciados probados por ser inconsistentes, incompletas o incoherentes (método de falsación).

La valoración racional de las pruebas de acuerdo con las reglas de la sana crítica, en suma, trasciende las reglas estrictamente procesales porque la obligación legal de motivar razonadamente las decisiones no se satisface con el simple cumplimiento de las formalidades, sino que los instrumentos legales son un medio para alcanzar la verdad de los hechos que interesan al proceso, y esta función sólo se materializa mediante procesos lógicos, epistemológicos, semánticos y hermenéuticos que no están ni pueden estar completamente reglados por ser extrajurídicos y pertenecer a «un plano bien distinto al del tecnicismo dogmático tan querido por los exégetas de las reglas procesales ordinarias».



Estos criterios objetivos garantizan el cumplimiento de la obligación que tiene el juez de motivar las sentencias como garantía del derecho constitucional a la prueba que asiste a las partes.

Los patrones formales para establecer el valor material de las hipótesis probatorias generalmente son implementados de manera natural por los jueces, quienes no necesitan tener profundos conocimientos teóricos de tales asuntos para elaborar razonadamente sus inferencias sobre los hechos, pues su ingenio, preparación jurídica y experiencia les bastan para darse cuenta de si una conclusión de esa naturaleza es concluyente o, por el contrario, poco probable o contraevidente. Por ello se ha dicho de esa construcción racional (abducción) que "el jurista versado la completa, sin excepción, tan rápido y tan alejado de toda reflexión que no le resulta consciente".

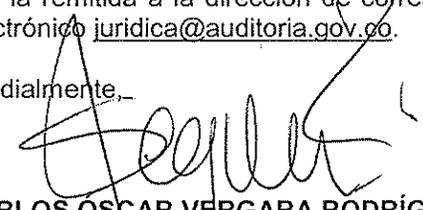
No obstante, la valoración probatoria por parte del juez puede producir mejores resultados, evitando caer en errores, si su entrenamiento práctico se guía por el conocimiento formal de los asuntos teóricos, teniendo en cuenta que la decisión judicial es, finalmente, la aplicación práctica de los conceptos jurídicos. El correcto entendimiento del significado de "las reglas de la sana crítica" es, entonces, la pauta objetiva que permite detectar los errores en que incurren los jueces cuando aprecian los hechos a la luz de sus sesgos cognitivos, tabúes psicológicos o prejuicios sociales, y no a partir de la racionalidad que impone la ley para establecer la correspondencia que debe haber entre sus enunciados fácticos y la realidad que dio origen al litigio."

De esta manera se espera haber dado mayor claridad sobre el tema consultado. En consecuencia y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, queda atendida de fondo su solicitud.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, como respuesta a la petición realizada en ejercicio del derecho a formular consultas, por tanto no será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

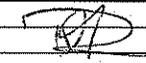
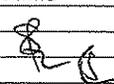
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada y, por lo mismo, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que por favor la diligencie y nos la remita a la dirección de correspondencia Carrera 57C N° 64A-29 de Bogotá o al correo electrónico juridica@auditoria.gov.co.

Cordialmente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Anexo: Encuesta de satisfacción de usuarios OI.200.P03.F02.

| | Nombre y Apellido | Firma | Fecha |
|-----------------|-------------------|--|------------|
| Proyectado por: | OHRJ |  | 28/06/2019 |
| Revisado por: | COVR |  | |
| Aprobado por: | COVR | | |

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