



**Radicado No: 20211100043881**

**Fecha: 16-12-2021**

Bogotá,  
110

Doctor  
**FABIO YEPES MONCADA**  
Coordinador Responsabilidad Fiscal  
Contraloría General Municipio de Manizales  
Calle 21 Nro. 23-22 Pisos 5 y 9 Edificio Atlas  
Manizales - Caldas  
[coordinacion.fiscal@contraloriamanizales.gov.co](mailto:coordinacion.fiscal@contraloriamanizales.gov.co)

Referencia:      Concepto 110.093.2021  
                         SIA-ATC. 012021000885

1. *De las nulidades y sus recursos en los procesos de responsabilidad fiscal*
2. *De la reparación del daño patrimonial y de la indexación*
3. *Del traslado del hallazgo fiscal para el proceso de responsabilidad fiscal*

Doctor Yepes Moncada:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio CRF 153-21 de fecha 17 de noviembre de 2021 (sic) allegado mediante correo electrónico del 16 de noviembre de 2021, el cual fue radicado con el número 20212330019862 del 17 de noviembre de 2021 y bajo el SIA-ATC. 012021000885, en el que consulta lo siguiente:

1. *Una vez se declara la nulidad de oficio en un proceso de responsabilidad fiscal por falta de competencia, ¿frente a esta proceden los recursos de ley?*
2. *¿Cómo interpretar el artículo cuarto de la ley 610 de 2000 en cuanto a la reparación integral frente a la actualización e indexación del daño establecido en el artículo 53 de la ley ibídem?*
3. *Se debe actualizar e indexar el daño en las indagaciones preliminares?*
4. *El daño fiscal establecido en un proceso de auditoría debe estar debidamente actualizado e indexado al momento del traslado a esta coordinación?*

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 vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

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

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, 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.

### **1. De las nulidades y sus recursos en los procesos de responsabilidad fiscal**

El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra definido en la Ley 610 de 2000 «Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías», en los siguientes términos:

*Artículo 1º. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es 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, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.*

La Ley 1474 de 2000 «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», establece el procedimiento verbal en los procesos de responsabilidad fiscal, determinando en el artículo 97:

*Artículo 97. Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal. El proceso de responsabilidad fiscal se tramitará por el procedimiento verbal que crea esta ley cuando del análisis del dictamen del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación. En todos los demás casos se continuará aplicando el trámite previsto en la Ley 610 de 2000.*

*El procedimiento verbal se someterá a las normas generales de responsabilidad fiscal previstas en la Ley 610 de 2000 y en especial por las disposiciones de la presente ley.*

El Título XIII del 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», denominado «FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL», introduce modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal en lo referente a: i) objeto de la responsabilidad fiscal, ii) elementos de la responsabilidad fiscal, iii) el daño patrimonial, iv) la caducidad de la acción fiscal, v) límites en las medidas cautelares, suspensión de términos, vi) unidad procesal y conexidad, vii) indagación preliminar, viii) grado de consulta, ix) reserva y expedición de copias, x) saneamiento de nulidades, xi) defensa del implicado, xii) notificaciones y traslados, xiii) trámite segunda instancia, xiv) audiencias, xv) instancias, xvi) terminación de la acción fiscal por costo beneficio, y xvii) beneficios por colaboración.

El artículo 29 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental al debido proceso en los siguientes términos:

*Artículo 29. El debido proceso 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.*

*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.*

El artículo 209 ibídem, establece los principios de la función administrativa así:

*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

La Ley 610 de 2000 establece en el Capítulo III del Título II lo referente a las nulidades: en el artículo 36 las causales, en el artículo 37 modificado por el artículo 134 del Decreto-Ley 403 de 2020 el saneamiento y en el artículo 38 el término para proponerlas y los recursos contra la decisión:

*Artículo 36. Causales de nulidad. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso.*

*Artículo 37. Saneamiento de nulidades. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario de conocimiento advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas y medidas cautelares practicadas legalmente conservarán su plena validez.*

*Cuando se declare la falta de competencia para conocer el proceso de responsabilidad fiscal, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al competente; pero si se hubiere dictado fallo, este se declarará nulo.*

La Ley 1474 de 2011 en el procedimiento verbal del proceso de responsabilidad fiscal, hace referencia a las nulidades como una actuación procesal en la audiencia de descargos así:

*Artículo 99. Audiencia de descargos. La Audiencia de Descargos deberá iniciarse en la fecha y hora determinada en el auto de apertura e imputación del proceso. La audiencia de descargos tiene como finalidad que los sujetos procesales puedan intervenir, con todas las garantías procesales, y que se realicen las siguientes actuaciones:*

*(...)*

*11. Interponer y resolver nulidades.*

*(...)*

Esta Oficina en el concepto 110.047.2021 se pronunció respecto a las nulidades así:

*Las nulidades son irregularidades o vicios que se presentan en el trámite de un proceso y que vulneran el derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y por tanto, corresponde al funcionario competente declararlas y subsanarlas si es procedente o en su defecto invalidar las actuaciones afectadas, restableciendo las garantías fundamentales del procesado.*

*Es así como el objetivo que persigue la nulidad es el de garantizar el debido proceso y enderezar la actuación procesal conforme a derecho, subsanando las irregularidades y vicios de trámite.*

De las normas transcritas referentes al proceso de responsabilidad fiscal se obtiene que, en dicho proceso es causal de nulidad la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar el proceso; así mismo, que las nulidades pueden ser solicitadas por el o los investigados, pero también pueden ser decretadas de oficio por el funcionario de conocimiento al advertir la existencia de causal.

También establece la norma que lo actuado antes de la declaratoria de la falta de competencia del funcionario, conserva su validez, excepto que se trate del fallo, el cual sí sería objeto de nulidad. Ello quiere decir que solamente son anulables las actuaciones que adelante el funcionario que ha sido declarado incompetente, es decir, las posteriores a la declaratoria de la falta de competencia.

La Corte Constitucional en la sentencia C-537 del 05 de octubre de 2016 referente a la constitucionalidad de algunos apartes del artículo 16 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) que contiene una disposición similar a la establecida en el inciso segundo del artículo 37 de la Ley 610 de 2000, estableció:

*22. La competencia, entendida como vinculación positiva y vinculación negativa del juez para el ejercicio de sus poderes, es un elemento de la validez de las decisiones que adopta, en el contexto de un Estado de Derecho. La manera de garantizar el sometimiento efectivo de éste al ordenamiento jurídico es a través de la declaratoria de nulidad de las decisiones adoptadas sin competencia. Ahora bien, la garantía del respeto de las formas propias de cada juicio no podría determinar que cualquier irregularidad procesal conduzca necesariamente a la nulidad de lo actuado, lo que contrariaría el carácter instrumental de las formas procesales, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el deber de dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procesal (artículo 228 de la Constitución Política). (...) En este sentido, esta Corte ha reconocido que “corresponde al legislador dentro de su facultad discrecional, aunque con arreglo a criterios objetivos, razonables y racionales, desarrollar a través de las correspondientes fórmulas normativas las formas o actos procesales que deben ser cumplidos para asegurar su vigencia y respeto. En tal virtud, la regulación del régimen de las nulidades, es un asunto que atañe en principio al legislador, el cual puede señalar, con arreglo a dichos criterios y obedeciendo al principio de la proporcionalidad normativa, las causales o motivos que generan nulidad, a efecto de garantizar la regularidad de las actuaciones procesales y consecuentemente el debido proceso”. Así, en ejercicio de esta competencia normativa, tanto el CPC (artículo 140), derogado, como el CGP (artículo 133), vigente, determinan las causales de nulidad procesal, cuyo carácter taxativo fue declarado constitucional por esta Corte. En este mismo sentido, también hace parte del margen de configuración normativa del legislador en la materia, la determinación de las hipótesis en las que el vicio puede ser subsanado o convalidado y las que no, así como la precisión de las consecuencias que la nulidad procesal acarrea. Esto quiere decir que el legislador establece, por esta vía, una gradación de la importancia concreta de las formas procesales para determinar (i) los defectos procesales que generan nulidad y los que no; (ii) el carácter saneable o insaneable de determinado vicio procesal; y (iii) las consecuencias de la declaratoria de nulidad procesal. Se trata de decisiones que hacen parte de la competencia del Congreso de la*

*República para diseñar los procesos judiciales y, de esta manera, establecer el proceso como uno de los instrumentos esenciales para la eficacia del derecho fundamental de acceso a la justicia y para la realización de la justicia y la igualdad materiales.*

*(...)*

*(...) También, en ejercicio de su competencia legislativa, el Congreso de la República dispuso que, salvo la sentencia, lo actuado por el juez incompetente, antes de la declaratoria de nulidad (artículo 133, n. 1), conserve validez, (artículos 16 y 138). (...) Se trató de determinar legislativamente las consecuencias que genera la nulidad y establecer, dentro del margen de configuración legislativa atribuido al Congreso de la República, que la nulidad declarada no tiene efectos retroactivos, sino solamente hacia el futuro, con la salvedad de que la conservación de la validez no cubrirá la sentencia misma.*

*(...)*

*26. De las normas referidas se puede concluir que tanto la norma de 1931, como la de 1970, modificada en 1989, permitían el saneamiento del vicio derivado de la falta de competencia del juez, pero el CPC excluyó de esta posibilidad la falta de jurisdicción y de competencia del juez por los factores subjetivo y funcional. Por su parte, el CPC disponía expresamente la conservación de validez de las pruebas practicadas por el juez incompetente y dejaba en manos del juez, la determinación de la actuación procesal que debía repetirse, lo que suponía que el juez realizara un análisis en concreto de la validez de lo actuado, más allá de la falta de jurisdicción o de competencia del juez. Por esta razón, también disponía que cuando el juez se declarara incompetente, se preservaría la validez de lo actuado. Una interpretación sistemática de las dos normas conducía a concluir que la nulidad no generaba, per se, la nulidad de todo lo actuado con anterioridad. La verdadera modificación consiste en establecer de manera clara, la conservación de la validez de lo actuado por el juez declarado incompetente y no dejar al arbitrio del juez la determinación de los efectos de la nulidad. La repetición innecesaria de lo actuado, era un obstáculo para la eficacia del debido proceso y para la tutela efectiva del derecho sustancial. Ahora bien, la conservación de la validez de lo actuado no obsta para que se pueda declarar su nulidad, cuando en su trámite se hubiere incurrido en una causal de nulidad diferente.*

En cuanto a los recursos contra los actos que resuelven las nulidades, para los procesos tramitados por el procedimiento ordinario, la Ley 610 de 2000, establece:

*Artículo 38. Término para proponer nulidades. (...)*

*Contra el auto que resuelva las nulidades procederán los recursos de reposición y apelación.*

La Ley 1474 de 2011 respecto de los recursos contra la decisión de la solicitud de nulidad, en el proceso de trámite verbal establece:

*Artículo 102. Recursos. Contra los actos que se profieran en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, proceden los siguientes recursos:*

*(...)*

*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.*

*(...)*

Sin embargo, la misma Ley en la Subsección II «*Modificaciones a la regulación del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal*», establece:

*Artículo 109. Oportunidad y requisitos de la solicitud de nulidad.(...)*

*Contra el auto que decida sobre la solicitud de nulidad procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión.*

En cuanto a este artículo, esta Oficina en el concepto 110.047.2021 (Radicado 20211100022621 del 15 de julio de 2021), dijo:

*Observando que éste artículo 109 se encuentra en la subsección correspondiente a las modificaciones al procedimiento ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, ello indica que el artículo 38 de la Ley 610 de 2000, fue subrogado por el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011 en lo atinente a la oportunidad para presentar la solicitud de nulidad, el término para su resolución y los recursos que procederán contra la misma, en este último caso, estableciendo que solo procede el recurso de apelación, suprimiendo así el recurso de reposición.*

*Ahora bien, teniendo claro que los procesos de responsabilidad fiscal tramitados tanto por el procedimiento ordinario como por el verbal pueden ser de única o de doble instancia, entendemos que la modificación efectuada por el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011 a la norma del artículo 38 de la Ley 610 de 2000 respecto a la supresión del recurso de reposición, hace referencia a los procesos ordinarios de doble instancia tramitados por el procedimiento ordinario, puesto que para el proceso de única instancia de este procedimiento cuando se resuelve una nulidad impetrada, procede el recurso de reposición, teniendo como fundamento el derecho fundamental al debido proceso y dentro de él el derecho de defensa y a impugnar las decisiones desfavorables, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en múltiples sentencias, dentro de las cuales mencionamos la sentencia C-341 del 4 de junio de 2014 (...).*

Así mismo, el Despacho en el Concepto 110.35.2020 (Radicado 20201100018811 del 04 de agosto de 2020), respecto de los recursos en el proceso de responsabilidad fiscal, concluyó:

*Colorario de los recursos, podemos decir que si el proceso tramitado es de única instancia, contra las decisiones en él dadas, procesalmente solo procederá el recurso de reposición; en tanto que si el proceso es tramitado bajo la doble instancia, contra las decisiones proceden: el recurso de reposición para que sea resuelto por el funcionario de primera instancia y el de apelación para ser resuelto por el funcionario de segunda instancia que será el superior funcional o administrativo del de primera instancia.*

El derecho fundamental y principio tanto de la actuación administrativa como del proceso de responsabilidad fiscal al debido proceso, está compuesto por varias garantías o derechos como el de defensa y el de impugnar las decisiones que le sean desfavorables, lo cual se efectiviza con el empleo de medios legítimos como lo es el uso de los recursos de ley para buscar que una decisión desfavorable sea revocada o modificada.

Este derecho fundamental y las garantías y derechos que lo componen, busca la protección del

investigado frente a la actuación de la administración; protección que debe ser más garantizada cuando la decisión es tomada de manera unilateral o de manera oficiosa por la administración, en este caso por el funcionario de conocimiento del proceso. Por ello y teniendo en cuenta, como se anotó anteriormente, que la actuación procesal anterior a la declaratoria de la falta de competencia conserva su validez siendo solamente inválidas las actuaciones posteriores, al procesado le asiste el derecho a impugnar las decisiones de nulidad por falta de competencia.

## 2. De la reparación del daño patrimonial y de la indexación

Dentro del objeto de la responsabilidad fiscal establecido en el artículo 4º de la Ley 610 de 2000 modificado por el artículo 124 del Decreto-Ley 403 de 2020, se contempla la reparación del daño en los siguientes términos:

*Artículo 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

En cuanto a esta reparación la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-840 de 2001, en los siguientes términos:

*De otra parte destaca el artículo 4 el daño como fundamento de la responsabilidad fiscal, de modo que si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad. Por consiguiente, quien tiene a su cargo fondos o bienes estatales sólo responde cuando ha causado con su conducta dolosa o culposa un daño fiscal. El perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Así, "el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado mas no puede superar ese límite."<sup>[1]</sup> Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa, desde todo punto de vista reprochable. Por lo mismo, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante). A lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la responsabilidad fiscal se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610.*

*Pues bien, si como ya se dijo, el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación ha que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda.(...)*

<sup>[1]</sup> Sentencia C-197 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell



(...)

*"Para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio."*

De lo anterior se obtiene que la integralidad del resarcimiento se da cuando este resarcimiento incluye no solamente el valor del perjuicio directo (daño emergente), sino que también incluya los ingresos o ganancias que se han dejado de percibir por tal perjuicio, así como también la indexación de estos y aquel, es decir, la actualización o corrección monetaria producto de la pérdida del poder adquisitivo de estos valores.

En cuanto a la indexación en los procesos de responsabilidad fiscal, el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, establece:

*Artículo 53. Fallo con responsabilidad fiscal. (...)*

*Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.*

A su turno, para los procesos de responsabilidad fiscal bajo el procedimiento verbal, la Ley 1474 de 2011 en el literal e) del artículo 101, establece:

*Artículo 101. Trámite de la audiencia de decisión. La audiencia de decisión se tramitará conforme a las siguientes reglas:*

(...)

*e) La cuantía del fallo con responsabilidad fiscal será indexada a la fecha de la decisión. La providencia final se entenderá notificada en estrados en la audiencia, con independencia de si el presunto responsable o su apoderado asisten o no a la misma.*

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 30 de mayo de 2013 dentro de la Radicación 25000-23-24-000-2006-00986-01 se pronunció respecto de la indexación, así:

*Para la ciencia económica, la indexación se entiende como el procedimiento por medio del cual se aplica la modalidad de mantener constante en el tiempo el valor de compra en toda transacción, compensándola a la misma de manera directa o indirecta.*

*Generalmente se aplica a instancias de la corrección de los precios de determinados productos de consumo, salarios, tipos de intereses, entre otros, con la misión y propósito de equilibrarlos y acercarlos al alza general de precios. En estos eventos, la indexación a aplicar será el resultado de la medición de un*

*índice como, por ejemplo, el costo de vida o, en su defecto, el precio del oro o la devaluación de la moneda.*

*En este sentido, el propósito de la indexación es uno: mantener el valor o poder adquisitivo constante de la moneda en razón de la depreciación que ha sufrido por el paso del tiempo.*

*La indexación o corrección monetaria no tiene por finalidad incrementar o aumentar el valor nominal de las sumas económicas, sino actualizarlo, es decir, traerlo a valor presente.*

Esta Oficina Jurídica en los conceptos 110.001.2018 (Radicado 20181100001701 del 23 de enero de 2018), 110.001.2016 (Radicado 20161100001901 del 03 de febrero de 2016), 110.024.2014 (Radicado 20142160025833 del 14 de julio de 2014) y 110.036.2012 (Radicado 20121100033101 del 20 de junio de 2012), ha sostenido que la indexación en el resarcimiento del daño patrimonial, no se debe efectuar únicamente en el fallo con responsabilidad fiscal, sino que también esta se debe realizar en el momento en que el investigado o imputado de manera voluntaria proceda al resarcimiento del daño investigado o imputado. Posición que se ratifica en el presente concepto agregando que tal indexación igualmente se debe efectuar dentro del trámite de la indagación preliminar al momento en que el investigado decida el resarcimiento del daño.

Lo anterior teniendo en cuenta el objeto de la responsabilidad fiscal establecida por el legislador, cual es el resarcimiento mediante una indemnización del daño causado, la cual según lo ha establecido la Corte Constitucional en múltiples sentencias, como en la transcrita en párrafos precedentes, debe ser integral, es decir, incluyéndose el daño emergente, el lucro cesante y la indexación de éstos.

### **3. Del traslado del hallazgo fiscal para el proceso de responsabilidad fiscal**

La «Guía de Auditoría Territorial, en el Marco de las Normas Internacionales – ISSAI-GAT Versión 2.1» de noviembre de 2020, define el hallazgo fiscal así:

*Hallazgo con impacto Incidencia fiscal*

*Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores públicos o los particulares han realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función y que han producido un daño patrimonial al Estado.*

Esta Guía igualmente establece las características y requisitos de los hallazgos fiscales, encontrando en ellos:

#### *1.3.3.8 Hallazgos con incidencia fiscal*

*(...)*

*Para que el hallazgo fiscal opere como insumo para la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal (procedimiento ordinario o verbal), debe contener las conclusiones soportadas en evidencias que apunten a los elementos requeridos para este fin, tales como:*

- *La existencia establecida de un daño patrimonial al Estado, por lo que no debe haber lugar a calificarlo de presunto. Es lo que se denomina certeza del daño.*

(...)

*Los requisitos básicos que deben ser considerados en los hallazgos con incidencia fiscal son<sup>[2]</sup>:*

(...)

- ***Determinar con precisión el daño patrimonial y estimación de su cuantía, según la naturaleza de los recursos.***
- ***Igualmente señalar el plan, programa o proyecto al que pertenecen los recursos cuyo daño se predica y la estimación de su cuantía.***

*(Negrilla fuera del texto)*

(...)

Tal como se observa, esta Guía establece que el traslado del hallazgo con alcance fiscal, debe contener la estimación de la cuantía del daño. Y se establece que es una «estimación» puesto que será en el proceso de responsabilidad fiscal en el que se determine de manera precisa y exacta, el valor del detrimento causado.

En el traslado se requiere solamente la estimación de la cuantía del daño sin que sea deba incluir la indexación del mismo, esto teniendo en cuenta que como se dijo en el numeral anterior, la indexación o actualización a valor presente, se da al momento en que el investigado fiscal decida el resarcimiento del daño investigado o imputado; o en el fallo con responsabilidad emitido como resultado del proceso adelantado.

#### **4. Conclusiones**

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) Siendo los recursos un medio legítimo para efectivizar el derecho de defensa y de impugnación a decisiones desfavorables, ellos son procedentes en las decisiones de nulidad que se dicten dentro del proceso de responsabilidad fiscal, bien sea ésta a solicitud de parte o de oficio por el funcionario de conocimiento, honrando así el derecho fundamental al debido proceso.
- ii) El resarcimiento del daño patrimonial causado es una indemnización integral, esto es que, debe incluir tanto el daño emergente (daño como tal) como el lucro cesante (lo dejado de percibir a causa de dicho daño); valores éstos que deben ser objeto de indexación o actualización a valor presente en razón a la pérdida del poder adquisitivo.

Indexación que se puede efectuar al momento en que el investigado en la indagación preliminar, o el investigado o imputado en el proceso de responsabilidad fiscal, decide

---

<sup>2]</sup> Art. 41 Ley 610/2000

voluntariamente el resarcimiento del daño investigado o imputado. También procede de conformidad con la ley, en el fallo con responsabilidad fiscal que decide el proceso adelantado.

- iii) El traslado del hallazgo con alcance fiscal para proceso de responsabilidad fiscal debe contener entre otros requisitos, le estimación del valor del daño reportado sin que sea necesario incluir la indexación de tal valor teniendo en cuenta que la actualización a valor presente se da al momento de efectuarse de manera efectiva el resarcimiento del daño causado o en el fallo en que se determina la responsabilidad fiscal y su consecuente resarcimiento.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, 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:

*"...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)

Igualmente 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 término 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*

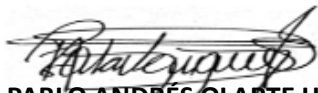
materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.  
(...)

Finalmente, le manifestamos 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).

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultarlos en el siguiente enlace:  
<http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>


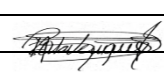
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos 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, 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 d6373c98. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		06/12/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		

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.