

1900 – 1300.014.00 – 20256003566

Medellín, 30/09/2025

Señor
CAMILO ANDRÉS ESQUIVEL ÁVILA
C.C. 1049655105
camiloesquivel745@gmail.com
Celular 3213681821
Carrera 2 A 45 A - 66 Norte, Las Quintas
Municipio de Tunja
Colombia

Asunto:	Respuesta de fondo solicitud concepto PQRSD 464 de 2025
---------	--

Respetado señor Esquivel Ávila:

Hemos recibido su comunicación del día 08 de septiembre 2025, matriculada en nuestro sistema de Participación Ciudadana como **PQRSD 464 de 2025** y asignada por competencia a la Oficina Asesora de Jurídica, en la cual se solicita lo siguiente:

“¿Como es sabido el artículo 9 de la Ley 610 de 2000 regula la caducidad y la prescripción en materia de responsabilidad fiscal. Con fundamento en dicha norma y teniendo claro que ya han transcurrido más de 5 años desde la ocurrencia del hecho generador o desde el último acto o hecho, pero ya existe un proceso de responsabilidad abierto por dicho hecho generador del daño, es posible para el ente de control vincular al proceso a otros presuntos responsables no vinculados en el auto de apertura inicial?”

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES – ALCANCE DEL CONCEPTO Y COMPETENCIA DE LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA DE LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN.

Sea lo primero señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín, son orientaciones de carácter general y

abstracto que no comprenden la solución directa de problemas específicos o asuntos concretos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, 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 o asuntos que comprometan actuaciones de las dependencias que hacen parte de la estructura de la entidad.

De otra parte, los conceptos emitidos por las autoridades sobre los asuntos a su cargo tampoco constituyen actos administrativos según lo han advertido nuestros tribunales de cierre en lo constitucional y contencioso administrativo así:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no.”¹

“Ahora, el artículo 25 CCA (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».”²

2. LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA, RESPONDE:

En relación con su inquietud acerca de si es posible para el ente de control fiscal vincular al proceso de responsabilidad fiscal a otros presuntos responsables no vinculados en el auto de apertura inicial pese a que han transcurrido más de 5 años desde la ocurrencia del hecho generador o desde el último acto o hecho, esta Oficina de Jurídica le responde en los siguientes términos:

¹ **Corte Constitucional.** Sentencia C-542 de 2005. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

² **Consejo de Estado,** Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P: Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Sentencia del 30 de agosto de 2016. Radicación número: 11001-03-27-000-2011-00003-00(18636).

El artículo 9 de la Ley 610 de 2000 señala:

“Artículo 9. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el último hecho o acto.”

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

Así las cosas, el legislador para efectos de determinar la caducidad de la acción fiscal diferenció dos tipos de hechos o actos a saber: (i) hechos o actos instantáneos, en cuyo caso la caducidad comenzará a correr a partir del día de su realización; y (ii) hechos o actos de carácter complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado, eventos en los cuales la caducidad iniciará su conteo a partir del último hecho o acto.

Asimismo, también dejó claro que la *acción fiscal* caduca si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho que genera el daño al patrimonio público, no se ha dictado el auto por medio del cual se da apertura al proceso de responsabilidad fiscal, esto es, se *extingue el derecho de acción* que tienen las contralorías para iniciar formalmente un proceso de responsabilidad fiscal. A contrario sensu si el órgano de control fiscal *ejerció su derecho de acción oportunamente* –dictar auto de apertura previamente a completarse el término ineludible previsto para la caducidad de la acción– con respecto a un hecho lesivo del patrimonio público se suspende el fenómeno de la caducidad.

Finalmente, estableció el fenómeno jurídico de la *prescripción del derecho a atribuir responsabilidad fiscal*, en el evento que no se profiere decisión en firme dentro del quinquenio que transcurra con posterioridad al auto de apertura del proceso.

En armonía con lo anterior, la Ley 610 de 2000 también consagró la figura de la unidad procesal y conexidad e indicó al respecto:

“Artículo 14. Unidad procesal y conexidad. Por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; si se estuviere adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas. Los hechos conexos se investigarán y decidirán conjuntamente.”

Nótese que la misma ley hace referencia a la unidad procesal que gobierna el proceso de responsabilidad fiscal, entonces si el término de caducidad se ve interrumpido con el auto de apertura, en virtud de esa unidad procesal que rige esta clase de trámites, los efectos de dicha interrupción se entiende que igualmente opera para todos los sujetos procesales que se llegaren a incluir en la actuación, a quienes igualmente se les brinda una seguridad jurídica a través del fenómeno de la prescripción, que como se explicó, el cómputo de este último empieza a correr una vez se profiera el auto de apertura y corre a favor de los vinculados y de los que ulteriormente fueren convocados.

Con relación a la vinculación de presuntos responsables con posteridad a la expedición del auto de apertura y la suspensión de la caducidad la Contraloría General de la República emitió concepto en el que consideró³:

“Cabe resaltar que, la regla en el proceso de responsabilidad fiscal, es que, desde el primer momento, es decir, cuando se profiere el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal ya estén definidos los presuntos responsables fiscales. No obstante, en el devenir del proceso de responsabilidad fiscal pueden surgir nuevas pruebas que conlleven a vincular a presuntos responsables fiscales diferentes a aquellos ya determinados en el auto de apertura del proceso, razón por la cual, habrá de proferirse un auto de vinculación, el cual debe ser notificado en forma personal al nuevo vinculado y a los demás por estado.

(...)

Por lo tanto, con la emisión del Auto de Apertura del proceso de responsabilidad fiscal, se interrumpe el término de caducidad de la acción fiscal, que no se afecta con la vinculación al proceso de un nuevo presunto responsable fiscal.

En efecto, lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, no da lugar a interpretaciones, sino que debe aplicarse conforme a su tenor literal, es decir, tomando la ocurrencia del hecho generador del daño como el extremo inicial para contabilizar el término de la caducidad, en concordancia con lo señalado por el artículo 14 de la ley ibídem y el artículo 99 de la Ley 1474 de 2011, siendo procedente vincular al proceso a nuevos presuntos responsables sin que ello afecte el termino de caducidad de la acción fiscal.”

Y en este mismo pronunciamiento, concluye respecto a los nuevos sujetos vinculados:

“5.2 Es posible vincular a nuevos presuntos responsables al proceso de responsabilidad fiscal, a pesar de haberse proferido auto de apertura frente a otros implicados, por cuanto, el término de la caducidad de la acción fiscal se cuenta a

³ **Contraloría General de la República.** Concepto 2022EE0229499 del 19 de diciembre de 2022.

partir de la ocurrencia del hecho generador del daño y solo es posible iniciar un PRF por cada hecho, lo que significa que la caducidad opera para todos por igual, sin importar si fueron vinculados con el auto de apertura del proceso de responsabilidad o si son vinculados de manera posterior al auto en comento.

5.3 El auto de vinculación de nuevos presuntos responsables al Proceso de Responsabilidad Fiscal no afecta el término del cómputo de la caducidad.” (Resaltado intencional del Despacho)

La tesis en cita de la Contraloría General de la República sobre la caducidad y la vinculación de nuevos presuntos responsables no es novedosa por cuanto igual posición había advertido desde hace más de una década atrás –concepto del 10 de noviembre de 2010⁴–, cuando señaló:

“3. CONCLUSIONES

Se calcula el término quinquenal de caducidad de la acción fiscal entre el momento de producción de la pérdida patrimonial sufrida por el Estado y el auto que inicia el proceso. Interrumpida oportunamente la caducidad, es procedente citar al proceso a nuevos presuntos responsables. Con este concepto damos alcance parcial al N°. 2010EE29376 del 28 de abril de 2010.” (Resaltado intencional del Despacho)

Con fundamento en lo expuesto en precedente, y en respuesta a la solicitud formulada, en relación a si es posible para el órgano de control fiscal vincular al proceso de responsabilidad fiscal a otros presuntos responsables no indicados en el auto de apertura inicial –pese a que han transcurrido más de 5 años desde la ocurrencia del hecho generador o desde el último acto o hecho– esta Oficina Asesora de Jurídica considera que sí es viable jurídicamente la vinculación de nuevos presuntos a un trámite de responsabilidad fiscal en curso en tanto la caducidad para los nuevos convocados se suspendió –como se explicó– con la expedición del auto de apertura que ordenó el inicio de la actuación procesal.

Para la Contraloría Distrital de Medellín la comunidad es prioridad de nuestro quehacer diario y somos conscientes de la necesidad de contar con ustedes los ciudadanos para lograr un eficiente y eficaz ejercicio del control fiscal.

Finalmente, queremos informarle que, además de atender los derechos de petición, quejas y solicitudes de la comunidad, en lo pertinente a la gestión fiscal y siempre y cuando se trate de dineros de carácter público, también promovemos en los ciudadanos las iniciativas dirigidas a proteger y garantizar las diferentes modalidades de participación en la vida política, administrativa, económica, social y

⁴ **Contraloría General de la República.** Concepto 80112-EE75222 del 10 de noviembre 10 de 2010.

cultural de la ciudad, todas estas actividades propias de nuestra labor misional, y de la cuales puede informarse en la Página web www.cdm.gov.co, email: participa@cdm.gov.co, teléfono: 604 4033160 Ext 7794.

De esta forma damos respuesta definitiva y de fondo a su comunicación y le invitamos a continuar participando activamente en el cuidado y vigilancia de nuestros recursos públicos.

Por último, para nuestra entidad es de vital importancia conocer la percepción sobre **la atención y respuesta a su PQRS**, por lo tanto, le agradecemos pueda diligenciar la encuesta dispuesta en el siguiente link, ya que sus observaciones serán muy importantes para mejorar nuestra gestión:

<https://forms.office.com/r/9X8m8AcSdd>

Atentamente,



JOSE NICOLAS ARENAS HENAO
Jefe de Oficina Asesora Jurídica
OFICINA ASESORA JURIDICA

Proyecto: Martin G.
Revisó: Nicolás A.