



**Radicado No: 20221100022991**

**Fecha: 07-07-2022**

Bogotá,  
110

Doctor  
**ÁNGEL EDUARDO PÉREZ FAJARDO**  
Contralor General  
Contraloría General del Departamento del Putumayo  
Calle 17 No. 7-A-34 Barrio Ciudad Jardín  
Mocoa - Putumayo  
[sejecutiva@contraloriaputumayo.gov.co](mailto:sejecutiva@contraloriaputumayo.gov.co)

Referencia: Concepto 110.045.2022  
SIA-ATC. 012022000394

1. *Del proceso de responsabilidad fiscal*
2. *Terminación del proceso de responsabilidad fiscal*
3. *Archivo del proceso de responsabilidad fiscal*
4. *De los recursos contra la decisión en el proceso de responsabilidad fiscal*

Doctor Pérez Fajardo:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio CD-DC- 100-490 del 24 de mayo de 2022 allegado en correo electrónico de la misma fecha, el cual fue radicado el mismo día con el número 20222330010942 y bajo el SIA-ATC. 012022000394, en el que consulta lo siguiente:

- «1. Dentro de un proceso ORDINARIO de responsabilidad fiscal, qué recursos proceden frente al auto de archivo o cesación?
2. ¿Dentro de un proceso VERBAL de responsabilidad fiscal, qué recursos proceden frente al auto de archivo o cesación?»

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.

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.

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.

## 1. Del proceso de responsabilidad fiscal

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, determina:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.»

El numeral 5 del artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, da al Contralor General de la República la siguiente atribución:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:  
(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo

cual tendrá prelación.  
(... )»

Atribución ésta extensiva a los contralores territoriales en virtud del inciso cuatro del artículo 272 de la carta.

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.»

El artículo 2º de la norma idem, establece los principios bajo los cuales se orienta este proceso:

«Artículo 2º. Principios orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.»

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 ibidem, 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.»

Principios que se encuentra igualmente consagrados en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones» y en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 - CPACA.

La Ley 1474 de 2011 «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», estableció en el artículo 97, el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

«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.»

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la parte final del inciso primero del párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el 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», estableciendo en el Título XIII (artículos 124 a 148) reglas procedimentales para el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal, las cuales modificaron gran parte del procedimiento establecido en las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011

Estos artículos 124 a 148 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-090-22 dada a conocer mediante el Comunicado 07 del 9 y 10 de marzo de 2022, en el que se anota sobre los efectos de la decisión:

«En lo que concierne a los efectos temporales, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, tiene efectos inmediatos y hacia el futuro.

Así mismo, a efectos de evitar un vacío respecto a la regulación del proceso de responsabilidad fiscal, lo cual afectaría las garantías del debido proceso, la Corte consideró

necesario precisar que en el presente caso opera la reviviscencia de los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 que habían sido modificados o adicionados por los artículos declarados inexequibles.»

## 2. Terminación del proceso de responsabilidad fiscal

Atendiendo la reviviscencia de las normas de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 dada por la Corte Constitucional en la sentencia C-090-22, se tiene que ellas consagran las siguientes disposiciones referentes a la terminación del proceso:

Teniendo en cuenta que el fin del proceso de responsabilidad fiscal es la determinación de la responsabilidad fiscal en el manejo del patrimonio del Estado y con ello el resarcimiento del daño a él causado, este proceso termina de manera formal con el respectivo fallo sea con o sin responsabilidad fiscal. Al respecto la Ley 610 de 2000 establece:

«Artículo 52. Término para proferir fallo. 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.»

Y la Ley 1474 de 2011 para el proceso de responsabilidad fiscal verbal determina:

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

(...)

d) Terminadas las intervenciones el funcionario competente declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada fallo con o sin responsabilidad fiscal. Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de veinte (20) días, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a dictar el fallo correspondiente, el cual se notificará en estrados. El responsable fiscal, su defensor, apoderado de oficio o el tercero declarado civilmente responsable, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere procedente, caso en el cual lo sustentará dentro de los diez (10) días siguientes;

(...))»

Además de estas formas de terminación del proceso, estos cuerpos normativos establecen otras formas de terminación. Así la Ley 610 de 2000, establece:

«Artículo 16. Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.

Artículo 17. Reapertura. Cuando después de proferido el auto de archivo del expediente en la indagación preliminar o en el proceso de responsabilidad fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la



responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso.

Sin embargo, no procederá la reapertura si después de proferido el auto de archivo, ha operado la caducidad de la acción o la prescripción de la responsabilidad fiscal.»

Y en la Ley 1474 de 2011, se contempla:

«Artículo 111. Procedencia de la cesación de la acción fiscal. En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal únicamente procederá la terminación anticipada de la acción cuando se acredite el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado o por el cual se ha formulado imputación o cuando se haya hecho el reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada o imputada. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación del principio de oportunidad.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.17.2020 (Radicado 20201000008421 del 04 de mayo de 2020) concluyó:

«Este Despacho considera que el artículo 111 de la Ley 1474 de 2011 derogó tácitamente el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, toda vez que aquel determina de manera expresa los eventos en que procede la cesación de la acción fiscal, los cuales difieren de los establecidos en la norma de la Ley 610 de 2000.»

### 3. Archivo del proceso de responsabilidad fiscal

Respecto del archivo del proceso de responsabilidad fiscal, la Ley 610 de 2000, determina:

«Artículo 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.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.031.2021 (Radicado 20211100015881 del 12 de mayo de 2021), dijo:

«El archivo del proceso es una forma anormal de terminación del mismo y sólo procede por las causales que el legislador estableció en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y por efecto de la exclusión o terminación de la acción fiscal por relación costo beneficio establecida en el artículo 144 del Decreto-Ley 403 de 2020.

Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el archivo del proceso de responsabilidad fiscal es objeto del grado de consulta por el superior funcional o jerárquico de quien lo profiere:

(...)

#### 4. Conclusiones

(...)

iii) Los únicos eventos en los cuales procede el archivo del proceso de responsabilidad fiscal

de acuerdo con la ley son: i) que se pruebe que el hecho no existió; ii) que el hecho no es constitutivo de detrimento patrimonial; iii) que el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal; iv) que se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio; v) que opere una causal excluyente de responsabilidad; vi) que haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal; vii) que se configure la prescripción de la responsabilidad; y viii) por efecto de la exclusión o terminación de la acción fiscal por relación costo beneficio (de uso exclusivo de la Contraloría General de la República).

(...)

Así mismo, se debe tener en cuenta que al terminarse el proceso por la causal de cesación de la acción fiscal en los términos del artículo 111 de la Ley 1474 de 2011, su efecto es el archivo de este. Igualmente, la terminación «normal» con el respectivo fallo, conlleva al archivo del proceso.

#### 4. De los recursos contra la decisión en el proceso de responsabilidad fiscal

Los cuerpos normativos contentivos del procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal ordinario y verbal, respecto de los recursos contra la decisión en estos procesos, establecen:

Ley 610 de 2000:

«Artículo 55. Notificación del fallo. La providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes.»

Ley 1474 de 2011:

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

(...)

d) Terminadas las intervenciones el funcionario competente declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada fallo con o sin responsabilidad fiscal. Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de veinte (20) días, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a dictar el fallo correspondiente, el cual se notificará en estrados. El responsable fiscal, su defensor, apoderado de oficio o el tercero declarado civilmente responsable, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere procedente, caso en el cual lo sustentará dentro de los diez (10) días siguientes;

(...)

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

(...)

Contra el fallo con responsabilidad fiscal proferido en audiencia proceden los recursos de reposición o apelación dependiendo de la cuantía determinada en el auto de apertura e imputación.

El recurso de reposición procede cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la entidad afectada con los hechos y tendrá recurso de apelación cuando supere la suma señalada.

Estos recursos se interpondrán en la audiencia de decisión y serán resueltos dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a la sustentación del mismo.»

La Ley 610 de 2000 contempla la remisión normativa en los aspectos no previstos, así:

«Artículo 66. Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal

En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.»

En igual aspecto la Ley 1474 de 2011 para el procedimiento verbal establece:

«Artículo 105. Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley, se aplicarán las disposiciones de la Ley 610 de 2000, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso verbal establecido en la presente ley.»

La Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» respecto de los recursos en la actuación administrativa, establece:

«Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la



providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.»

La Corte Constitucional respecto de los recursos se ha pronunciado en múltiples sentencias tanto de constitucionalidad como de tutela desde tiempos pretéritos, como por ejemplo en la sentencia de tutela T-576 de 1992, en la que dijo:

«Los Recursos Administrativos

Esta misma Sala con ocasión de la revisión de la Tutela No. 3197, sentencia T-552, del 7 de octubre de 1992, hizo entre otras precisiones sobre el Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo, la de que "es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones" Dentro de aquellas circunstancias, se encuentran los medios, que el conocimiento jurídico denomina "RECURSOS", a disposición de los administrados para defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea irregularidad formal, injusticia o inconveniencia, hipótesis todas previstas en la ley, y que provocan con su uso la denominada "vía gubernativa", a fin de permitir a la Administración la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria, y, a los administrados la garantía de sus derechos por aquella, sin tener que acudir a la instancia judicial. Existe además, la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, como un requisito previo, establecido por la ley, para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que implica, nada menos, que su debido agotamiento es requisito indispensable para el ejercicio, en los casos de ley, del derecho fundamental al libre acceso a la justicia. La razón de la exigencia legal del agotamiento señalado, es la de que la administración revise los reparos que se le formulen a su actuación, antes de que conozca de ellos quien tiene la competencia para juzgarlos, a fin de que pueda enmendados, cuando sea oportuno.»

Y más recientemente en sentencia C-146 de 2015, donde consigna:

«Esta Corporación ha destacado, las siguientes exigencias que deben cumplirse en cualquier tipo de juicio como garantías mínimas que deben ser observadas por las autoridades<sup>[9]</sup>: el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial; el acceso al "juez natural" como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la ley; la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa con aplicación de todos los elementos legítimos para ser oído dentro del proceso; los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas; el juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico, y la posibilidad de atacar a través de recursos adecuados y efectivos las decisiones que afectan derechos<sup>[9]</sup>.

(...)

2.6.2.1. Cabe recordar que el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental

que se materializa a través del establecimiento legal de recursos adecuados y efectivos que garanticen al ciudadano acercarse a las autoridades para solucionar una controversia, o bien, poder atacar una decisión judicial o actuación administrativa que le resulta desfavorable. Del mismo modo, de la efectividad de los recursos que se ejerciten depende igualmente el derecho al debido proceso, y en ese orden, las herramientas que disponga el ordenamiento jurídico para acceder a la justicia no pueden ser meramente formales sino que deben ser realmente efectivas. En palabras de esta Corporación:

( )

Del mismo modo, se reitera en el Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 315 de 2010 en Cámara de Representantes, refiriéndose a los recursos en la vía gubernativa, se afirmó que el Código tiene la filosofía de que se tramiten de manera efectiva los recursos ante la administración con el fin de que ésta tenga la oportunidad de corregir o enmendar su propio acto antes de que se acuda a los jueces. Con estas afirmaciones la Sala nota que el legislador tiene una clara intención de darle una verdadera relevancia a la relación entre la administración y el administrado y en garantizar que en estas actuaciones se observe una interacción en la que prevalezca el debido proceso y la contradicción con todas sus garantías<sup>(44)</sup>.»

Más recientemente respecto a los recursos, dicha Corte en sentencia C-007 de 2017, dijo:

«26. Así, no le asiste razón al demandante cuando asevera que la jurisprudencia ha dicho que los recursos son un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición. Lo que la Corte sí ha establecido es que se trata de una manifestación o desarrollo del derecho de petición, una forma de su ejercicio. En ese contexto, también ha establecido que el ejercicio de estos recursos está atado al núcleo esencial del derecho de petición. Lo anterior supone la obligación para la administración de dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada, lo cual exige que la respuesta se dé en los términos regulados por dicho procedimiento, siempre que éste responda a las anteriores pautas. Por lo tanto, es indudable que los recursos se guían por los principios del derecho de petición y son una modalidad de su ejercicio, pero eso no es equivalente a establecer que éstos sean un elemento estructural del mismo. Bajo esa lógica, todos los procedimientos judiciales en todas las ramas del derecho serían elementos estructurales del derecho de petición, cuando en realidad son manifestaciones del ejercicio de ese derecho.»

Para mayor ilustración respecto de los recursos en las actuaciones y procesos administrativos, recomendamos la lectura de las diferentes sentencias la Corte Constitucional, entre ellas además de las relacionadas anteriormente, las C-365 de 1994, C-736 de 2002, C-788 de 2002 y C-179 de 2016, entre otras.

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.17.2020 (Radicado 20201000008421 del 04 de mayo de 2020) concluyó:

«Como se observa, la ley determina la procedencia de recursos contra la decisión del proceso de responsabilidad fiscal, es decir, contra el fallo, bien con responsabilidad fiscal o bien sin responsabilidad fiscal, pues son las únicas formas para decidir el proceso de responsabilidad fiscal teniendo en cuenta que según el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, éste se define como "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", por lo tanto, la cesación de la acción fiscal y el archivo del proceso, son "formas anormales de

terminación del proceso", más no de decisión del mismo.

(...)

Respecto a la procedencia de recursos respecto del auto de cesación de la acción fiscal y de archivo del proceso, ni la Ley 610 de 2000 reguladora del proceso ordinario de responsabilidad fiscal, ni la Ley 1474 de 2011 reguladora del proceso verbal de responsabilidad fiscal establecen recursos contra dichas decisiones en particular; por lo tanto, teniendo en cuenta que estas decisiones son definitivas, es decir, que ponen fin al proceso, aunque de forma anormal, haciendo uso de la disposición del artículo 66 de la Ley 610 de 2000, debemos remitirnos al Código Contencioso Administrativo (hoy CPACA) encontrando en su artículo 74 la reglamentación correspondiente:

(...)

Los recursos establecidos en la norma transcrita, se deben interponer, en los procesos tramitados por el procedimiento ordinario, dentro del término de ejecutoria establecido en el artículo 56 de la Ley 610 de 2000, tratándose de un aspecto procesal debidamente reglamentado en la ley especial; en tanto que para los procesos tramitados por el procedimiento verbal regulado en la Ley 1474 de 2011, se deben interponer al momento de su notificación en audiencia en los términos del literal b) del artículo 104 *ibidem*:

(...)

De la normatividad transcrita así como de la amplia jurisprudencia relacionada, este Despacho concluye respecto a la procedencia de los recursos respecto del auto que decreta la cesación de la acción fiscal y el consecuente archivo, que no se encuentran razones jurídicas para afirmar su improcedencia; lo que se observa es que el legislador fiscal no lo estableció dentro de los actos susceptibles de recursos teniendo en cuenta que, siendo los recursos medios de impugnación o de defensa respecto de decisiones adversas para el administrado, en el proceso de responsabilidad fiscal, sería poco probable interponerlos contra un auto de cesación de la acción fiscal que de manera fehaciente es una decisión favorable al imputado toda vez que con él se finaliza el proceso (por haberse dado el resarcimiento del daño imputado) y por tanto, no va a ser objeto de acciones negativas como serían la declaratoria de la responsabilidad fiscal y sus consecuencias como la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales, el cobro del resarcimiento por vía coactiva, la implicación laboral negativa si se trata de funcionario público, etc

De otro lado, el bien jurídico tutelado (patrimonio público) encuentra su defensa en el grado de consulta establecido en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000 respecto de la decisión de cesación de la acción fiscal la cual conlleva la decisión de archivo del proceso, siendo este uno de los eventos para los que el legislador estableció el grado de consulta (tema que se desarrolla en el siguiente numeral).

Colofón del tema, la ley no prevé recursos respecto de la decisión de cesación de la acción fiscal, no obstante en desarrollo del principio de defensa inmerso en el principio fundamental del debido proceso, en caso (un tanto remoto) de interponerse, éste debe tramitarse en los términos del literal d) del artículo 101 y en el inciso final del artículo 102 de la Ley 1474 de 2000 para el caso de los procesos de responsabilidad fiscal tramitados bajo el procedimiento verbal; y en los términos del artículo 55 de la Ley 610 de 2000 para los procesos tramitados por el procedimiento ordinario.»

Sobre los recursos en el proceso de responsabilidad fiscal, esta Oficina se pronunció igualmente en los conceptos 110.020.2021 (Radicado 20211100010541 del 09 de abril de 2021) y 110.29.2020 (Radicado 20201100015441 del 09 de julio de 2020), entre otros.



## 5. Conclusiones

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

- i) El proceso de responsabilidad con trámite ordinario se encuentra regulado en la Ley 610 de 2000 y en la Ley 1474 de 2011; en tanto que, el proceso con trámite verbal se encuentra regulado en la Ley 1474 de 2011. Estos procesos deben adelantarse bajo el principio fundamental del debido proceso y los principios constitucionales y legales de la función administrativa.
- ii) El proceso de responsabilidad fiscal termina con el fallo con o sin responsabilidad fiscal; y por su archivo cuando a) se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, b) se determine la cesación de la acción fiscal por acreditarse el resarcimiento pleno del detrimento patrimonial investigado o el reintegro del bien objeto de la pérdida investigada, c) converja una causal excluyente de responsabilidad, d) se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.
- iii) El proceso de responsabilidad fiscal es archivado cuando se da su terminación con el respectivo fallo, así como también cuando se da su terminación como en los casos establecidos en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 y en el artículo 111 de la Ley 1474 de 2011.
- iv) Contra la decisión que pone fin al proceso de responsabilidad fiscal mediante fallo, proceden los recursos de reposición y de apelación según si es de única o doble instancia; así mismo, si bien la ley no lo establece de manera expresa, contra la decisión de terminación y/o archivo en los casos establecidos en los artículos 47 de la Ley 610 de 2000 y 111 de la Ley 1474 de 2011, proceden igualmente los recursos de reposición y apelación teniendo en cuenta que se trata de acto definitivo.

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)

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/quest/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 [fjimenez@auditoria.gov.co](mailto:fjimenez@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 e0cee1dc 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		06/07/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		06/07/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		06/07/2022

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