

1900 – 011 – 202300000490

Medellín, 2023/02/15

Señora  
**CAMILA PAVA DAZA**  
dazacamila04@gmail.com  
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta definitiva a derecho petición de consulta Proceso de pago de multas  
PQRSD 031 de 2023 con Radicado 202300000209 del 23 de enero de 2023.

|                          |                                                                                                |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Temas y Subtemas:</b> | Multas / Intereses de mora nuevo daño / Hecho generador<br>/ Daño patrimonial / Gestión fiscal |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|

Respetada señora Camila:

La Contraloría Distrital de Medellín recibió su **Derecho de Petición - Consulta** descrito en el asunto de la referencia, comunicación que fue radicada con el número 202300000209 del 23 de enero de 2023, matriculada en nuestro sistema de participación ciudadana como **PQRSD 031 de 2022** y asignada por competencia a la Oficina Asesora de Jurídica, la cual se procede a resolver en los siguientes términos:

**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.

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.

Finalmente, es importante advertir que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría Distrital de Medellín, puesto que esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s) en el asunto sometido a consulta.

En este orden de ideas, de forma general y abstracta en el marco de la competencia para absolver consultas sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas a la vigilancia y control fiscal, la Contraloría Distrital de Medellín procede a resolver los interrogantes formulados en la consulta objeto de petición, previas consideraciones de naturaleza jurídica.

## **2. ASUNTO MATERIA DE LA CONSULTA**

Indica la peticionaria en su consulta:

*“Como consecuencia de una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna de un gestor fiscal una entidad estatal le impuso a otra una multa en su favor, no obstante, la entidad obligada no realizó el pago. Por esa razón, una vez fue designado otro ordenador del gasto que no ejerció gestión fiscal cuando se presentó el hecho generador, (es decir, el hecho que ocasionó la imposición de la multa), se realizó el pago. De acuerdo a lo anterior, éste último:*

*¿Ejerce gestión fiscal, en el sentido de ser responsable fiscal por el pago de la multa que fue impuesta antes de dirigir la entidad? En caso de ser afirmativa la respuesta que antecede ¿Pagar una multa ocasiona un detrimento patrimonial atribuible a quien simplemente realiza el pago?”*

## **3. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

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.

### 3.1. Objeto de la Responsabilidad Fiscal

El artículo 4° de la misma Ley, indica que la responsabilidad fiscal tiene por objeto:

*"...el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal 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.*

*PARÁGRAFO. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad"*  
(Negrilla y resaltado fuera de texto).

### 3.2. La Responsabilidad Fiscal Órbita Sobre el Concepto Daño Patrimonial

Seguidamente, el artículo 5° estructura la responsabilidad fiscal a partir de la existencia de tres elementos, el primero de ellos, es el presupuesto objetivo y esencial como es el daño patrimonial al Estado; el segundo, es la conducta dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal; y el tercero, que lo comporta un nexo de causalidad entre los dos anteriores.

Ahora, se entiende el daño patrimonial al Estado como aquel menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producidos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que se aparte de los fines y objetivos propuestos de acuerdo con la estructura funcional de la Entidad.

El patrimonio público ha de interpretarse en un sentido amplio, comprendiendo el conjunto de bienes, derechos, rentas y demás recursos estatales. De ahí que es susceptible de sufrir daño a partir de diversos actos o acontecimientos fruto de una gestión fiscal y una conducta dolosa o gravemente culposa que se aparte de los verdaderos cometidos adscritos a los servidores públicos o particulares que administren dichos bienes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> **Artículo 6° Daño patrimonial al Estado.** "Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-340 de 2007 se ocupó de precisar el alcance de daño patrimonial al Estado e indicó:

*"La expresión "intereses patrimoniales" es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, razón por la cual, entre otros factores que han de valorarse están la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud. De este modo, no obstante, la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso en concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.*

*Así, (...) los daños al patrimonio del Estado pueden [provenir de múltiples fuentes y circunstancias y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño, que es complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución."*

### **3.3. La Multa Como Daño al Patrimonio Público**

La Sala de Consulta y Servicio Civil en torno al daño patrimonial por pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes públicos sostuvo: <sup>5</sup>

*"En materia de responsabilidad fiscal, esto no es diferente, ya que el daño aparece cuando se produce una lesión, menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos de una entidad u órgano público, por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna de quienes tienen a su cargo la gestión fiscal. (Artículo 6º de la Ley 610 de 2000).*

---

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". Ley 610 de 2000



*En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes de carácter público, hay que determinar si ellos se produjeron por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal. Si así se concluye, surge para el ente que hace la erogación, un gasto injustificado que se origina en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal. Es claro, entonces, que dicho gasto implica una disminución o merma de los recursos asignados a la entidad u organismo, por el cual debe responder el gestor fiscal.*

*El conjunto normativo transcrito, es decir, las disposiciones del régimen fiscal y las de carácter orgánico contenidas en el Decreto 111 de 1996, que para la doctrina son la génesis del derecho fiscal como disciplina autónoma<sup>6</sup>, lleva a la Sala a reiterar que constitucional y legalmente el órgano de control fiscal está obligado a investigar la eventual responsabilidad del gestor fiscal cuando se pagan multas, sanciones o intereses de mora por causa de un incumplimiento de las obligaciones adquiridas por las entidades u organismos públicos.*

*En concordancia con lo expuesto, esta Sala en el Concepto 1637 de 2005, al analizar los efectos que pueden producirse a raíz del incumplimiento de la obligación de transferir recursos entre entidades u organismos públicos, consideró que eventualmente los servidores públicos podrían ser responsables patrimonialmente por “los intereses y demás perjuicios que puedan causarse por la demora injustificada en la cancelación de los compromisos adquiridos”*

*Por último, considera esta Sala que el pago de sumas por concepto de intereses de mora, sanciones o multas entre entidades u organismos públicos originados en la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, no puede calificarse contable, ni presupuestalmente como una mera transferencia de recursos, sino como un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones de dicho gestor fiscal. En consecuencia, tiene razón un sector de la doctrina cuando afirma que en estos casos no puede hablarse simplemente de que el dinero público pasa de un bolsillo a otro de la misma persona.*

**La Sala responde:**

*1 y 2 De acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño.”*

### 3.4. Noción de Gestión Fiscal.

Para comprender el concepto de gestión fiscal se debe acudir a la interpretación textual del artículo 3º de la Ley 610 de 2000, así, la gestión fiscal comprende los siguientes elementos:

- a) Es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos,
- b) cuya finalidad es la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado,
- c) con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

En consonancia con lo anterior, se encuentra el pronunciamiento de la Corte Constitucional, que señala lo siguiente:

*"3. Naturaleza y sentido del concepto de Gestión Fiscal.*

*Al amparo de la nueva concepción que sobre control fiscal incorpora la Constitución de 1991, la ley 610 de 2000 prescribe en su artículo 3 la noción de gestión fiscal (...).*

*Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a*

*tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.”<sup>2</sup> SFT.*

De lo dicho se colige que para determinar si un servidor público o particular desempeña funciones públicas es gestor fiscal, basta en principio con revisar las funciones que tiene asignadas por Ley o el acto que lo investió de funciones públicas, y, si ellas, tomando en cuenta la definición que trae el artículo 3° de la Ley 610 de 2000, comportan el manejo de fondos y bienes del Estado, es decir, implican la titularidad administrativa o dispositiva de los mismos, materializada mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, inversión y gasto, entre otros, o comprendan actividades de ordenación, control, dirección y coordinación del gasto, fuerza afirmar que se configura gestión fiscal.

### **3.5 Hecho Generador del Daño y Responsables Fiscales.**

El hecho generador del daño, como su nombre lo indica, es el suceso que causa u origina el daño, por acción u omisión, que generalmente se plasma en un documento de variadas formas, según el tipo de actividad técnica, jurídica o económica que revista la gestión fiscal en el caso específico. Es el evento sin el cual no se hubiese producido el daño, y su identificación es útil para determinar el nexo causal entre la conducta del agente y el daño. Asimismo, permite determinar temporalmente quien pudo ser el presunto responsable del hecho dañoso.

## **4. LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA, RESPONDE:**

De conformidad con las anteriores consideraciones jurídicas, y bajo la advertencia preliminar que los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora son meras orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos o asuntos concretos, ni el análisis de actuaciones particulares o específicas, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados en su consulta:

El hecho generador y el daño guardan entre si una relación de causa - efecto. En ese sentido, a primera vista, la determinación del momento en que se generó el daño no tendría mayor dificultad en los actos de naturaleza instantánea. Y para efectos de definir quién sería llamado a responder fiscalmente resultaría suficiente con cotejar quién era el servidor público que con su acción u omisión dio lugar al acto lesivo.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-840/01. M. P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá D.C., 9 de agosto de 2001.

La situación planteada se dificulta para el caso de los actos complejos, de tracto sucesivo o de carácter permanente o continuado, en los cuales habrá de ubicarse como posible responsable o responsables a todos los que participaron en gestación del daño hasta el último hecho o acto en que se consolide definitivamente el daño.

Llegado a este punto, se puede concluir que quien paga una multa pero no fue quien dio lugar a su imposición, aunque ostente la calidad de gestor fiscal, no devendría en responsable fiscal sobre la misma.

Ahora en relación con las multas, si el gestor fiscal obligado a pagarlas, sin ser su causante, retarda su pago o no lo hace podría incurrir en responsabilidad fiscal con ocasión de los intereses de mora que cause el no cumplimiento de la obligación impuesta por la respectiva autoridad administrativa o por la tardanza. Ello por cuanto estaríamos en presencia de un nuevo daño representado por los intereses de mora.

En los anteriores términos, la Contraloría Distrital de Medellín, emite respuesta definitiva a la PQRSD 031 de 2023 bajo los parámetros establecidos en el artículo 28 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dándose por cerrada la misma y así mismo le invitamos a continuar participando activamente en el cuidado y vigilancia de nuestros recursos públicos.

Atentamente,



MARTIN ALONSO GARCIA AGUDELO  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica  
OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

Proyectó: Heliana Z.

Revisó: Elizabeth M.

Aprobó: Martín G.