

MEMORANDO

1900 – 20268003098

Medellín, 10/03/2026

PARA: Doctora JULY JOHANNA GÓMEZ FONNEGRA
Contralor Auxiliar Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Doctor JUAN EDUARDO CUADROS ACOSTA
Subcontralor

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Lineamiento jurídico en los procesos de responsabilidad fiscal que se tramitan en la Contraloría Distrital de Medellín.

TEMA Y SUBTEMA: Sobre la responsabilidad fiscal por concepto de multas y sanciones administrativas. El hecho generador del daño patrimonial bajo la perspectiva de un “acto complejo” en el evento de multas y sanciones.

La Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín, en cumplimiento del mejoramiento de la gestión y la consecución de los objetivos institucionales y así mismo como la dependencia responsable y competente para fijar los lineamientos jurídicos que comprometan **la posición legal de la Entidad**¹, procede a emitir línea y orientación jurídica sobre el tema descrito en el asunto de la referencia en los términos que pasan a exponerse:

ESTRUCTURA DEL LINEAMIENTO JURÍDICO.

La estructura del presente lineamiento jurídico se compone de los siguientes acápite:

- I. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO.
- II. PROBLEMAS JURÍDICOS (Principal y subsidiario).

¹ Resolución 578 del 27 de mayo de 2024. "Por la cual se actualiza el Manual Específico de Requisitos, Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Contraloría Distrital de Medellín"

- III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIONES JURÍDICAS DEL LINEAMIENTO JURÍDICO.
- IV. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y CONCLUSIONES.
- V. EL LINEAMIENTO JURÍDICO.
- VI. SOCIALIZACIÓN Y APLICACIÓN.

I. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO

1.1. Se pretende adoptar línea jurídica sobre la **identificación y determinación del hecho generador por la imposición de multas y sanciones administrativas**, partiendo de la tesis que en este evento, **el daño patrimonial se genera por múltiples voluntades y actos relacionados que forman una unidad**, y una vez definida esta situación, establecer el cómputo del término de caducidad en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal.

1.2. Cabe advertir que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. Igualmente, se resalta que el presente concepto, pese a establecer una posición institucional uniforme, no exime a cada uno de los operadores jurídicos de efectuar un análisis riguroso particular del caso concreto y verificar si corresponde dar aplicación a la línea que se pretende adoptar a través del presente instrumento.

1.3. Igualmente, se aclara que, no todos los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora, comprometen indefectiblemente la posición institucional de la Contraloría Distrital de Medellín, por cuanto 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. Esto significa que, aunque pueden servir como orientación o interpretación de la norma al interior de la administración, no obligan a las demás autoridades ni a los ciudadanos a seguirlos².

1.4. Por último, se advierte que el presente instrumento no pretende reemplazar o invadir la competencia del legislador y mucho menos extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, sino por el contrario, su finalidad se justifica en salvaguardar el

² Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C - 542 de 2005: “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.”

debido proceso de los investigados, garantizar el aseguramiento jurídico, la legitimidad del proceso de responsabilidad fiscal y la protección del erario, atendiendo la doctrina administrativa, el precedente institucional y la jurisprudencia nacional que se ha ocupado del proceso de responsabilidad fiscal.

II. PROBLEMAS JURÍDICOS

2.1. El asunto planteado en el objeto del presente lineamiento jurídico exige la solución de los siguientes **problemas jurídicos**:

2.1.1. Problema jurídico principal: Se contrae en determinar e identificar el hecho generador por la imposición de multas y sanciones administrativas, partiendo de la tesis que en este evento, el daño patrimonial se genera por múltiples voluntades y actos relacionados que forma una unidad.

2.1.2. Problema jurídico subsidiario: Definida la situación en precedencia, el problema subsidiario se finca en establecer el cómputo del término de caducidad en esta clase de eventos³ dentro del marco de un proceso de responsabilidad fiscal.

2.2. Para absolver los problemas jurídicos formulados, se hace necesario entrar a analizar los siguientes ejes temáticos centrales: *i) De la responsabilidad fiscal y sus elementos en el evento de imposición de multas y sanciones ii) La naturaleza del acto complejo del hecho generador del daño patrimonial derivado de la imposición de multas y sanciones administrativas en el marco de la responsabilidad fiscal.*

III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIONES JURÍDICAS DEL LINEAMIENTO JURÍDICO

3.1. De la responsabilidad fiscal y sus elementos en el evento de multas y sanciones / Precedente jurisprudencial y administrativo

3.1.1. La responsabilidad fiscal por la imposición de multas y sanciones ocurre cuando gestores públicos, por dolo o culpa grave, causan un daño al patrimonio estatal al incurrir en sanciones, intereses o multas por ineficiencia, las cuales pueden incluir intereses de mora, recargos por cumplimiento tardío, o multas por mala gestión, tales como falta de soporte documental o errores contables, entre otros aspectos. Este proceso, al igual de cualquier otro que se adelante en materia de responsabilidad fiscal, busca resarcir el daño patrimonial a la entidad pública mediante la restitución de los recursos perdidos.

³ Imposición de multas y sanciones administrativas.

De tal suerte, el pago de sanciones conlleva a una erogación injustificada, trayendo como consecuencia una lesión patrimonial de los recursos estatales, por lo tanto, **siempre que el hecho generador de la sanción se produzca con ocasión a una conducta de dolo o culpa grave del funcionario responsable de la gestión fiscal, este podrá ser declarado responsable fiscalmente**, siendo relevante subrayar señalar que en estos casos **el hecho generador del daño es la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna, o una omisión imputable a un gestor fiscal que concluyó en la sanción impuesta y que trae como consecuencia el pago de la misma, cobijando entonces el nexo causal la conducta que generó la sanción y el pago de ella, traducida como el daño patrimonial.**

3.1.2. Ahora bien, en lo relacionado al pago de sanciones, Consejo de Estado ha establecido, **que dicho hecho puede comportar detrimento patrimonial**, tal como lo desarrolló la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 15 de noviembre de 2007, Rad. 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852), Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos, en donde el máximo órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo, indicó:

“Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio.

(...)

En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. Es decir, que el daño por el cual responde, se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto.

(...)

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.

No sobra enfatizar en este punto, que la Constitución y el régimen de control fiscal vigente no consagran la responsabilidad fiscal objetiva de los servidores públicos, de manera que para que ella se pueda declarar, **se requiere, en todo caso, que en el proceso de responsabilidad fiscal que se adelante se pruebe fehacientemente la existencia de los tres elementos que la integran, vale decir, el daño patrimonial, representado en este caso, por el monto de los recursos que la entidad u organismo tuvo que pagar por concepto de multas, sanciones o intereses de mora, “la conducta dolosa o gravemente culposa” del servidor y el nexo causal entre los dos anteriores** (artículo 5º de la ley 610 de 2000).” (Negrita y subrayado fuera del texto original)

3.1.3. Sobre este mismo evento, la **Contraloría General de la República** sobre el particular en concepto **CGR - OJ-0041 - 2022**, precisó:

“(…)

En ese orden de ideas los elementos para que se configure la responsabilidad fiscal por el pago de multas, sanciones e intereses de mora, serán los contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, a saber: una conducta por acción o por omisión realizada por alguien que revista la calidad de gestor fiscal o que actúe con ocasión de la gestión fiscal, con dolo o con culpa grave; la existencia de un daño patrimonial; y, un nexo entre los dos anteriores.

Así las cosas, el pago de sanciones conlleva un gasto injustificado, causando una disminución de los recursos de la entidad, por lo tanto, siempre que el hecho generador de la sanción se produzca con ocasión a una conducta de dolo o culpa grave del funcionario responsable de la gestión fiscal, este podrá ser declarado responsable fiscalmente.

Es importante señalar que en estos casos el hecho generador del daño es la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna, o una omisión imputable a un gestor fiscal que concluyó en la sanción impuesta y que se materializa, al momento del pago de esta, siendo este hecho, el daño propiamente dicho.” (Negrita y subrayado fuera del texto original)

3.2. Sobre la naturaleza del “acto complejo” del hecho generador del daño patrimonial derivado de la imposición de multas y sanciones administrativas en el marco de la responsabilidad fiscal

3.2.1. En el ámbito de la responsabilidad fiscal, dentro del ordenamiento jurídico nacional, tratándose específicamente de la imposición de multas y sanciones el acto complejo surge cuando la imposición de multas y sanciones — derivadas de negligencia o dolo en la gestión de recursos públicos — genera un daño patrimonial al Estado, materializado en el pago efectivo o detrimento del tesoro. Este proceso busca resarcir el menoscabo fiscal mediante acciones de control.

Precisamente sobre el acto complejo en materia de responsabilidad fiscal, este Organismo de Control Fiscal mediante **Memorando 1900 – 202000004059 del 8 de julio de 2020 – Concepto OAJ-008-2020**, precisó que el acto complejo en responsabilidad fiscal es aquel que se forma por la fusión de voluntades de dos o más órganos administrativos o entidades, expresadas de forma sucesiva **para consolidar una única decisión** y que su importancia radica en que el término de caducidad para investigar inicia **desde el último acto que perfecciona el conjunto**.

En otras palabras, el acto complejo es aquel que para su formación requiere la intervención de dos o más órganos de la Administración pues resulta del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad. En todo caso, es necesario, para que exista un acto complejo, que haya unidad de contenido y unidad de fin de las diversas voluntades, operaciones o etapas que se unen para forman **un acto único**, ya que en el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto.

En efecto, el acto complejo es el que se forma por la fusión de las declaraciones que, de manera separada y sucesiva, profieren dos o más órganos sobre un mismo asunto y con el mismo fin.

La complejidad del acto se debe, entonces, al número de órganos y a las circunstancias en que cada uno interviene, de modo que, además de su pluralidad, sus respectivas intervenciones deben darse en momentos distintos y de forma separada entre ellos, **y en materia de responsabilidad fiscal ese acto complejo se refiere a situaciones donde el daño al patrimonio público no ocurre en un sólo momento (instantáneo), sino que es el resultado de una serie de acciones, operaciones, sucesos o contratos ligados entre sí (acto complejo).**

3.2.2. Ahora bien, en el ámbito de la responsabilidad fiscal y concretamente en el evento de multas y sanciones, **el hecho generador opera con la concurrencia de la concurrencia de voluntades o etapas administrativas** (ej. auditoría, hallazgo, formulación de cargos) donde una gestión fiscal ineficaz o dolosa genera un daño patrimonial al Estado, materializado en el pago de multas por parte de una entidad pública, lo que conlleva a la iniciación de un proceso de responsabilidad fiscal donde se pretenda el resarcimiento del tesoro público.

En efecto, en criterio de esta Oficina Asesora, cuando una entidad es multada debido a la culpa grave o dolo de un gestor fiscal, este evento actúa como un complejo proceso administrativo que desencadena la acción fiscal para la recuperación del dinero público, acto complejo que estructura el hecho generador y que para su formación requiere las siguientes etapas o actos:

ACTO 1	La conducta ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal que da lugar a la iniciación de un proceso administrativo sancionatorio, conducta calificada a título de dolo o culpa grave.
ACTO 2	El acto administrativo en firme y/o ejecutoriado o el acto jurídico que impone la multa o sanción a la entidad derivada del proceso sancionatorio que tuvo su génesis en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal.
ACTO 3	La erogación de los recursos públicos destinados para el pago de la imposición de la multa o sanción que tuvo su origen en la conducta antieconómica desplegada por el gestor fiscal.

De suerte, resulta evidente que **en el evento de imposición de multas y sanciones administrativas en el marco de la responsabilidad fiscal, concurren una serie de actos o etapas que promueven un mismo efecto jurídico para la consolidación del daño patrimonial, actos que a pesar de ser independientes en su producción, no son por si mismos capaces de producir un mismo resultado, y es por ello que su reunión los clasifica como un “acto complejo” en materia de responsabilidad fiscal.** He aquí, su diferencia del acto simple, puesto que las decisiones y/o actuaciones individuales que en este evento acaecen, no cobran vida jurídica propia **hasta que se unifican** y logran la consolidación de la lesión patrimonial que se pretende resarcir a través de la eventual iniciación de un proceso de responsabilidad fiscal.

IV. RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y CONCLUSIONES

De acuerdo a las consideraciones jurídicas en precedencia, surgen los argumentos suficientes para absolver los interrogantes formulados como base de los problemas jurídicos aquí planteados, de la siguiente manera:

4.1. En materia de responsabilidad fiscal y en relación con el pago de multas y sanciones, el hecho generador dada su naturaleza de “acto complejo” se produce por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal que implica necesariamente que se profiera un acto administrativo que imponga una multa o sanción y que a su vez genere un gasto injustificado que tenga su génesis en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal.

En todo caso, siempre se requerirá de los elementos para que se configure la responsabilidad fiscal por el pago de multas, sanciones e intereses de mora, elementos contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, a saber: una conducta por acción o por omisión realizada por alguien que revista la calidad de gestor fiscal o que actúe con ocasión de la gestión fiscal, con dolo o con culpa grave; la existencia de un daño patrimonial; y, un nexo entre los dos anteriores; pues sin

su verificación por parte del operador jurídico, inexorablemente no habrá lugar a una declaratoria de esta clase de responsabilidad.

4.2. Al adquirir el hecho generador la naturaleza jurídica de un **“acto complejo”** el cómputo del término de caducidad empezará a partir del último acto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, que dispone 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 la del último hecho o acto.**

4.3. El elemento **nexo causal**⁴ en materia de multas y sanciones, resulta del vínculo jurídico y fáctico entre la conducta ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a título de dolo o culpa grave al gestor fiscal y el pago de la sanción impuesta, traducido en el daño patrimonial sufrido por la entidad estatal.

V. EL LINEAMIENTO JURÍDICO

De conformidad con las consideraciones jurídicas y razonamientos expuestos, las dependencias de la Contraloría Distrital de Medellín que conocen, adelantan y tramitan los procesos de responsabilidad fiscal deberán atender el lineamiento jurídico que pasa a señalarse:

5.1. En materia de responsabilidad fiscal, para la identificación y determinación del **hecho generador** tratándose de multas y sanciones administrativas impuestas a una entidad sujeto de control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín, se tomarán los razonamientos antes señalados, es decir se tendrá en cuenta la naturaleza de un **“acto complejo”** en cuanto a su producción, y bajo tal interpretación, el término de caducidad empezará a correr a partir del último hecho o acto de conformidad con los términos dispuestos en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Consecuencia de esto último, el **nexo causal** en esta clase de eventos (**multas y sanciones**), resulta del vínculo jurídico y fáctico entre la conducta ineficiente, ineficaz o inoportuna o por

⁴ Al respecto Navarrete Frías (2009), citando a Vidal Perdomo (1994) y García-Herreros (1997), sostiene que debe existir una relación de causalidad entre la actuación que se imputa a la Administración y el daño causado, lo cual quiere decir que el daño debe ser efecto o resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser actual o próximo, debe ser determinante del daño y debe ser apto o idóneo para causar dicho daño. (Navarrete Frías, 2009, p.340).

Consejo de Estado. Fallo 00306 de 2016. El Nexa Causal entendido como la relación inherente entre el hecho imputable a la administración y el daño causado. La imputación del daño al Estado depende de que su causa obedezca a la acción u omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público, o en nexa con éste. / El nexa causal entre los dos elementos anteriores, como su nombre lo indica, se refiere a la relación de causalidad (**causa - efecto**), que debe existir de manera determinante entre la conducta desplegada por quien ejerció la gestión fiscal y el daño ocasionado a los intereses patrimoniales del Estado; habrá entonces, relación de causalidad, cuando el hecho del gestor fiscal o de quien haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, es la causa directa del daño o haya contribuido a él y sin el cual, éste no se habría producido.

una omisión imputable a título de dolo o culpa grave al gestor fiscal y el pago de la sanción impuesta, traducido en el daño patrimonial sufrido por la entidad estatal.

5.2. Se advierte, que dicho lineamiento estará ligado con la verificación por parte del operador jurídico de instancia de la reunión de los elementos para que se configure la responsabilidad contenidos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, siendo ellos: **una conducta por acción o por omisión realizada por alguien que revista la calidad de gestor fiscal o que actúe con ocasión de la gestión fiscal, con dolo o con culpa grave;** la existencia de un daño patrimonial; y, un nexo entre los dos anteriores; pues sin su concurrencia, inexorablemente no habrá lugar a una declaratoria de esta clase de responsabilidad, conllevando a la terminación anticipada de la investigación o fallo sin responsabilidad fiscal, según corresponda y la etapa procesal en que se encuentre el proceso.

VI. SOCIALIZACIÓN Y APLICACIÓN

El lineamiento jurídico establecido en el presente instrumento, deberá ser socializado con los funcionarios en Grupo Primario, por parte del Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica, respectivamente en reunión que para el efecto se programe y como consecuencia se inicie con su aplicación inmediata en las decisiones que dichas dependencias profieran.

Cordialmente,



FELIPE LONDOÑO ESCOBAR
Jefe de Oficina

Copia: Paula Andrea Ortega Escobar, Contralora Distrital de Medellín.

Proyectó: Jorge H. Ospina Zapata, Profesional Universitario 2.

Revisó: Felipe Londoño Escobar, Jefe Oficina Asesora de Jurídica.