

CGR - OJ — **144** - 2025

80112

Contraloría General de la República :: SGD 26-09-2025 11:25
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0204138 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
DESTINO LINA SOFÍA PEREZ
ASUNTO DERECHO DE PETICION
OBS

Bogotá D.C.

2025EE0204138



Señora
LINA SOFÍA PÉREZ
linasofiaperez@gmail.com

Asunto: Respuesta al SIGEDOC 2025ER0203519 del 5 de septiembre de 2025.
SIPAR: CUN 2025- 351199- 82111- SE - CUN 2025-351245-82111- CO.

Tema: PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. - GESTIÓN FISCAL. –
Definición y alcance. – Responsabilidad fiscal sobre particulares,
interventores y subcontratistas.

Respetada señora Lina Sofía:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en atención a su solicitud¹ donde eleva varias consultas en torno a la definición de la gestión fiscal en el marco del proceso de responsabilidad fiscal y a la responsabilidad en cabeza de quienes ejerzan como interventores en los contratos estatales, procede a responder en los siguientes términos:

1. Antecedentes

Textualmente, en su solicitud manifiesta:

“En ejercicio del derecho del derecho de petición regulado en la Ley 1755 de 2015, respetuosamente me permito realizar la siguiente consulta:

La gestión fiscal se encuentra definida en la Ley 610 de 2000, al ser analizada en la sentencia C 640 de 2001, la Corte Constitucional precisó que “esta se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: “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 (30) días siguientes a su recepción”.

habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición”.

Con base en lo anterior,

¿Qué debe entenderse por “poder decisorio” sobre bienes o fondos del estado?

¿Cuál es su alcance?

¿Implica una disposición jurídica? ¿Es poder disponer materialmente de estos bienes o fondos aun cuando no se tenga la capacidad jurídica?

En la gestión fiscal

¿Cuál es la diferencia entre manejar y administrar fondos o bienes públicos?

Tratándose de particulares-contratistas del estado-

¿en qué casos se predica de ellos la gestión fiscal?

¿Cuáles son los requisitos para entender que ellos, “con ocasión de ésta, causan un daño al patrimonio del estado?”

Tratándose de interventores-

¿en qué casos se predica de ellos la gestión fiscal?

Cuando se adelanta un proceso de responsabilidad fiscal contra el contratista

¿Debe vincularse también al interventor? ¿Cuáles son los requisitos para entender que ellos, “con ocasión de ésta, causan un daño al patrimonio del estado?”

Para la ejecución de los contratos usualmente se acude a la subcontratación

¿Los subcontratistas pueden ser vinculados a un proceso de responsabilidad fiscal y ser declarados responsables fiscales?

De ser así ¿Cuáles han sido los fallos en los que se han declarados responsables? Favor remitir copia de estos o indicar la forma de consulta.

En el periodo 2018-2022 en esa entidad ¿En cuantos procesos de responsabilidad fiscal, fueron declarados responsables los interventores? Favor remitir copia de estos o indicar la forma de consulta”.

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución² 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.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*³, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁵.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁶ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁷.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁸, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Sobre el concepto de gestión fiscal, esta Oficina se ha pronunciado ampliamente. A modo de referencia podemos señalar los siguientes conceptos:

- Concepto CGR-OJ-045- 2025⁹, sobre responsabilidad fiscal de los contratistas.
- Concepto CGR-OJ-0005-2023¹⁰, sobre la competencia de la CGR para investigar a los particulares que administran o manejan bienes públicos.

² Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

³ Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁹ [https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR%E2%80%93045-2025.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR%E2%80%93045-2025.pdf)

¹⁰ [https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0005-2023.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0005-2023.pdf)

- Concepto CGR-OJ-0153-2016¹¹ sobre la responsabilidad fiscal de los interventores, así como el Concepto CGR-OJ-097-2017¹².

Estos conceptos pueden ser consultados en el micrositio “Normatividad” a través de la página web institucional: www.contraloria.gov.co.

4. Consideraciones jurídicas

4.1. Problemas jurídicos

Si bien la peticionaria eleva varias preguntas, de la lectura de la petición presentada se develan como problemas jurídicos los siguientes:

1. ¿Qué debe entenderse por “poder decisorio” sobre bienes o fondos del estado?
2. ¿Cuál es la diferencia entre manejar y administrar fondos o bienes públicos?
3. Cómo se entiende la gestión fiscal tratándose de particulares, interventores y subcontratistas?

4.2. Proceso de responsabilidad fiscal. Definición de la gestión fiscal.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, ofrece una definición de gestión fiscal, aplicable en el contexto de la responsabilidad fiscal. En ese sentido señala:

“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal 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, tendientes a 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, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Segregando la norma tenemos:

- La gestión fiscal abarca actividades económicas, jurídicas y tecnológicas.
- Puede ser desplegada por los servidores públicos.
- Puede ser desplegada por personas de derecho privado.

¹¹ [https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0153-2016.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0153-2016.PDF).

¹² [https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0097-2017.PDF](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0097-2017.PDF).

- Dichos sujetos manejan o administran recursos públicos.

A región seguido enuncia una serie de acciones como: “*adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como (...) la recaudación, manejo e inversión de sus rentas*”, buscando el manejo adecuado y correcto en el marco de unos principios a fin de cumplir los fines esenciales del Estado¹³. Dichos verbos son meramente enunciativos no taxativos y su interpretación no puede ser restrictiva. En cuanto a su significado, lo procedente es consultar lo señalado por la Real Academia Española (RAE)¹⁴

La Corte Constitucional también ha ahondado ampliamente sobre la noción de gestión fiscal, así, en providencias como la C- 438 de 2022¹⁵, donde hizo un recuento sobre lo dicho por el Alto Tribunal sobre el tema, en los siguientes términos:

“Esta Corte, en sus providencias iniciales, consideró que de “conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.”¹⁶ Más adelante, la Corte señaló que la gestión fiscal comprende los actos y operaciones de naturaleza fiscal -como el manejo de fondos o bienes del Estado, su conservación e inversión¹⁷

(...) en la Sentencia C-840 de 2001, acerca de la gestión fiscal, la Corte señaló que la definición contenida en el citado artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a las actividades en ella previstas, “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, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado”¹⁸. Y agregó:

¹³ Dicha lectura debe hacerse a la luz de lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, que fue modificado por el acto legislativo 4 de 2019 y que dispone que la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejerce 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, a la vez que señala, igualmente, que el control fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. Dicha vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

¹⁴ Según el sitio web de la RAE Los estatutos vigentes, aprobados en 1993, establecen como objetivo fundamental de la Academia «**velar por que la lengua española, en su continua adaptación a las necesidades de los hablantes, no quiebre su esencial unidad**». Este compromiso se ha plasmado en la denominada política lingüística panhispánica, compartida con las otras veintidós corporaciones que forman parte de la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE), creada en México en 1951. Disponible en: <https://www.rae.es/la-institucion/la-rae>.

¹⁵ Corte Constitucional 30 de noviembre de 2022. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Expediente: D-14.763

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-586 de 1995.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

*“Con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, **dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino, ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados.** Proceder éste que por entero va con la naturaleza propia de las cosas públicas, por cuanto la efectiva realización de los planes y programas de orden socio-económico, al tiempo que se sustenta y fortalece sobre cifras fiscales, funge como expresión material de éstas y de la acción humana, por donde la adecuada preservación y utilización de los bienes y rentas del Estado puede salir bien librada a instancias de la vocación de servicio legítimamente entendida, antes que de un plano y estéril cumplimiento normativo, que no por obligatorio garantiza sin más la realización práctica de las tareas públicas. Se podría agregar que: **el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática-, con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite.** Se trata de abogar por la integridad y fortalecimiento de un patrimonio público dinámico, eficiente y eficaz, en la senda de la gestión estatal que por principio debe privilegiar el interés general sobre el interés particular; lo que equivale a decir que: la mejor manera de preservar y fortalecer el patrimonio público se halla en la acción programática, que no en la mera contemplación de unos haberes ‘completos’ pero inertes”¹⁹.*

152. Luego, en la misma providencia, la Corte señaló que “cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, **debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. (...) Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares²⁰, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas”²¹.**

153. Igualmente, la jurisprudencia constitucional, ha indicado que, “[b]asta recordar en efecto que el presupuesto primigenio señalado por el artículo 268 numeral 5° de la Constitución, para que pueda surgir dicha responsabilidad es el ejercicio de gestión fiscal. (...) **Es decir que el ejercicio de gestión fiscal solamente resulta predicable respecto de los servidores públicos y particulares que manejen o administren fondos o bienes del Estado puestos a su disposición.**”²². (Negritas fuera de texto).

A partir de lo citado, es claro que la Corte Constitucional expone qué debe entenderse como disposición y manejo de los recursos del Estado en manos de particulares y servidores públicos y cómo dicho poder se otorga por disposición legal, reglamentaria

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Tal como ocurre en relación con los empleados de las empresas de servicios públicos mixtas; y de las empresas de servicios públicos privadas que incorporen aportes estatales. (arts. 14, numerales 6 y 7, y 41 de la ley 142/94). Cita original de la sentencia.

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2002.

o contractualmente²³. Justamente, sobre el poder jurídico habilitante para el ejercicio de la gestión fiscal el máximo tribunal constitucional ha dicho:

“Según lo ha enfatizado esta Corte, se requiere verificar, con suficiente grado de certeza, la capacidad o competencia de la entidad pública y con ella la del servidor público, así como la de la persona jurídica de derecho privado o, en general, del particular, a quien se le haya atribuido por atribución, facultad o deber legal, acto administrativo o cualquier otro acto habilitante, realizar gestión fiscal y la acción u omisión específica, y, consecuentemente, descartar cualquier otra relación “tácita, implícita o analógica” que se aleje o que rompa el vínculo con dicha gestión”²⁴

165. Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de las cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos. La Corte ha señalado que si dentro de estas funciones se derivan actuaciones que afectan la titularidad administrativa o dispositiva de los bienes o recursos públicos, sea a través de “planes de acción, programas, actos de recaudo, inversión y gasto, entre otros, o comprenden actividades de ordenación, control, dirección y coordinación del gasto,”²⁵ se entiende atribuida y, por lo tanto, configurada la gestión fiscal.

²³ Señala la Corte: “A modo de ilustración, y sin el objeto de agotar todos los ejemplos de particulares que actúan como gestores fiscales, conforme a la ley, la reglamentación administrativa, los actos de delegación, los contratos estatales y, según lo ha convalidado tanto la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado, son gestores fiscales y por lo tanto sujetos de control fiscal, entre otros, los siguientes particulares: (i) las Cámaras de Comercio, las cuales, al ejercer las funciones públicas registrales atribuidas directamente por la ley, perciben y recaudan recursos públicos en la modalidad de tasas contributivas que administran y disponen, pudiendo adquirir con ellos bienes públicos, para el ejercicio y desarrollo de tales funciones registrales; [139] (ii) las Cajas de Compensación Familiar, las cuales recaudan, administran y disponen, conforme a la ley, de los recursos públicos en la modalidad de contribuciones parafiscales para el pago en dinero, en servicios o en especie del subsidio familiar; [140] (iii) las empresas prestadoras de servicios públicos, con motivo del recaudo de los recursos públicos en la modalidad de tasas; [141] (iv) las entidades promotoras de salud, con motivo del recaudo de los recursos públicos en la modalidad de contribuciones; (v) las entidades gremiales que reciben y administran recursos públicos de carácter tributario en la modalidad de contribuciones parafiscales que conforme a la ley administran, entre otros, el Fondo Nacional del Café, el Fondo Nacional del Tabaco, el Fondo Nacional Avícola - FONAV, el Fondo Nacional de Porcicultura y el Fondo Nacional del Ganado; los fondos de fomento, tales como el Fondo de Fomento Palmero, el Fondo de Fomento Cacaotero, el Fondo de Fomento Arrocero, el Fondo de Fomento Cerealista y de Leguminosas, el Fondo de Fomento Algodonero, el Fondo de Fomento Panelero, el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola FNFH, el Fondo Nacional de Fomento de Papa y el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales; y, los Fondos de Estabilización de Precios tales como el Fondo de Estabilización de Precios del Algodón -FEPA, el Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar, el Fondo de Estabilización de Precios del aceite de palma y sus derivados y el Fondo de Estabilización de Precios del Cacao; (vi) los contratistas que de acuerdo con el objeto u obligación en un contrato estatal se les atribuyen facultades de recaudo, administración y disposición de recursos públicos como tasas o anticipos o la administración de bienes públicos -sean de uso público o los bienes fiscales-, como el suelo y la infraestructura estatal que reciben, utilizan, administran y destinan para su construcción, rehabilitación, ampliación u operación; [142] (vii) los agentes retenedores de un tributo conforme a la ley [143] (v.gr. IVA, renta o timbre [144]). Subrayado fuera de texto.

[139] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 1995.

[140] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-508 de 1997 y C-655 de 2003.

[141] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-736 de 2007.

[142] Cfr. Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 85001-23-33-000-2015-00332-01 del 07 de mayo de 2020.

[143] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-883 de 2011.

[144] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1714 de 2000.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Idem.

166. *También, el poder jurídico del cual se deriva el deber u obligación de gestión fiscal y, consecuentemente, la vigilancia y control fiscal y la posible vinculación a un proceso de responsabilidad fiscal, puede provenir de un contrato estatal. En este caso, el contratista adquiere la calidad de gestor fiscal si y solo si, del objeto u obligación contractual se derivan facultades de administración de recursos o de disposición material o jurídica de bienes de naturaleza pública. Por ello, si aquella disposición está ausente, no se puede contemplar la existencia de gestión fiscal. En consecuencia, se requiere necesariamente de la participación del gestor fiscal titular para determinar el grado de conexidad próxima y necesaria entre éste y el contratista, por lo cual, las conductas aisladas derivadas meramente de la esencia obligacional del contratista no constituyen gestión fiscal y, por lo tanto, no son objeto de responsabilidad fiscal.*

167. *Sobre lo anterior, el Consejo de Estado ha indicado que “se debe mirar cada caso en particular para determinar con fundamento en el tipo de contrato cuestionado, si el particular que manejó o administró bienes o recursos públicos, se desempeñó como gestor fiscal.”²⁶. (Negrillas fuera de texto)²⁷.*

Entonces, la capacidad de disposición y manejo que se predica del gestor fiscal deviene de una fuente formal que lo faculta para tomar decisiones sobre la inversión de los recursos del Estado.

Ahora, para determinar si la persona vinculada al proceso como presunto responsable fiscal tiene la condición de gestor fiscal, debe hacerse el examen conforme a los hechos concretos. Lo dicho correspondería a la gestión fiscal directa o gestión fiscal propiamente dicha.

Ahora bien, si nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, que define el proceso de responsabilidad fiscal 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, 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, dicha contribución se ha analizado jurisprudencialmente, como gestión fiscal indirecta.

Sobre el punto, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, clarificó:

(...) En el sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria Para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal (...)

Se entiende entonces que dicha gestión fiscal indirecta, es aquella que realiza un servidor público o particular que, sin ser gestor fiscal propiamente dicho, contribuye al

²⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sentencia del 12 de noviembre de 2015.

²⁷ Corte Constitucional 30 de noviembre de 2022 Magistrado Ponente Jorge Enrique Ibañez Najar Expediente: D-14.763

acaecimiento del daño al erario siempre y cuando exista una conexidad próxima entre la acción u omisión desplegada por el gestor fiscal indirecto con la conducta de quien sí ostenta de manera directa la titularidad de la gestión fiscal²⁸.

4.3. Responsabilidad fiscal de interventores y subcontratistas.

Sobre la responsabilidad fiscal de interventores, esta Oficina en Concepto CGR - OJ - 0153 de 2016, trató el tema donde subrayó:

“Dentro de un marco ceñido a la legalidad si el interventor incurre en omisiones o realiza actuaciones que conlleven detrimento a la entidad estatal, o no advierte a la administración, para que realice las actuaciones a que haya lugares tendientes a evitar el daño, podría considerarse la imputación de responsabilidad fiscal por la indebida ejecución de las obligaciones que le fueron encomendadas. Lo anterior, dentro de un análisis estricto de las funciones del interventor, y los resultados de sus actuaciones, pues debe evaluarse la clase de interventoría de acuerdo con el tipo de contrato.

Así las cosas, el interventor puede ser responsable fiscalmente, respecto de sus actividades de verificación y control que debe ejercer en el contrato sobre el que ejerce su función. También se ejerce la fiscalización por parte del organismo de control respecto de los dineros que correspondientes al valor de sus honorarios y deducir de ello responsabilidad fiscal, en el caso de que se hubiera cobrado por ejemplo por una labor no realizada.

Del mismo modo es importante no perder de vista lo establecido en la Ley 734 de 2002, modificada por la Ley 1474 de 2011, la cual, si bien se aplica en materia disciplinaria, establece lineamientos sobre los deberes del interventor, los cuáles deben ser analizados en concordancia con el ejercicio de gestión fiscal.

En este orden jurídico, también podrá ser responsable el interventor cuando no haya informado oportunamente a la entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista y será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables como interventor”.

De manera que, es plausible que los interventores sean llamados a responder en un proceso de responsabilidad fiscal, para lo cual, siempre deberá examinarse el caso en concreto, revisando las obligaciones pactadas en el contrato de interventoría y el contrato sobre el cual ejerce la interventoría.

Respecto de los subcontratistas, el examen sigue la misma lógica respecto de los particulares que manejan recursos del Estado y conforme a lo expuesto pueden ser

²⁸ Ana Lorena Castro Escorcía, Responsabilidad Fiscal Parte I. Evolución histórica, parte sustantiva y fundamentos jurisprudenciales. 100 años de creación de la Contraloría General de la República. Editorial Jurídica Sanchez, Medellín 2023.

llamados a responder fiscalmente si se considera que ejercen gestión fiscal, o con ocasión de ella, han contribuido a generar un daño patrimonial.

Finalmente, como quiera que en la petición se pregunta en cuántos procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la CGR, fueron declarados responsables fiscales a interventores y subcontratistas, se le comunica que esta Oficina trasladó la inquietud a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la CGR, quienes tienen el manejo de dichas estadísticas.

5. Conclusiones

Con la exposición anterior, procedemos a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados en este escrito.

“1. ¿Qué debe entenderse por “poder decisorio” sobre bienes o fondos del estado?”

Tal y como lo señalamos, si bien podría responderse tal pregunta desde el significado literal y conforme a la definición dada por la Real Academia Española – RAE, en el marco del proceso de responsabilidad fiscal regulado esencialmente por la Ley 610 de 2000, junto con sus adiciones y modificaciones, el poder decisorio se predica del gestor fiscal a quien se le exige una proba conducta en el manejo de los recursos del Estado, ostenta el título habilitante otorgado legal, reglamentaria o contractualmente que le permite disponer de los recursos a su cargo, cuya destinación igualmente debe obedecer a la satisfacción de una necesidad o cumplimiento de una finalidad específica.

“2. ¿Cuál es la diferencia entre manejar y administrar fondos o bienes públicos?”

La diferencia puede ser semántica²⁹ si se remite a cada una de las acepciones de los términos (manejar³⁰ – administrar³¹). También pueden abordarse como

²⁹ La semántica es una rama de la lingüística que **se dedica al estudio del significado de las palabras, las construcciones y las oraciones**. En particular, se encarga de analizar y describir los significados de los elementos de un idioma y cómo estos cambian a lo largo del tiempo. Tomado de <https://concepto.de/>

³⁰ Del it. maneggiare.

1. tr. Usar algo con las manos Sin.: manipular, usar, utilizar, emplear, maniobrar, operar, coger, tocar¹.
2. tr. Usar, utilizar, aunque no sea con las manos Sin.: usar, utilizar, emplear, recurrir.
3. tr. Gobernar los caballos.
4. tr. Gobernar, dirigir. El agente manejó esta pretensión. El criado maneja a su amo. U. t. c. prnl. Luciano se manejó bien en este negocio. Sin.: gobernar, dirigir, mandar, regir, desenvolverse, conducirse.
5. tr. Am. y Guin. conducir (ll. guiar un automóvil). Sin.: conducir, guiar, llevar, pilotar.
6. prnl. Moverse con cierta soltura después de haber tenido algún impedimento.

³¹ Del lat. administrare.

1. tr. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Sin.: gobernar, dirigir, regir, regentar.
2. tr. Dirigir una institución. Sin.: gobernar, dirigir, regir, regentar.
3. tr. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. Sin.: organizar, ordenar, distribuir, graduar, dosificar, gestionar.
4. tr. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad.

sinónimos, por ejemplo, manejar hace referencia a gobernar, dirigir y administrar. En lo que respecta a los bienes de Estado, tal y como lo expusimos antes, el operador fiscal evalúa el título habilitante de quien dispone de los recursos del Estado para efectos de determinar su capacidad de decisión y así establecer responsabilidades.

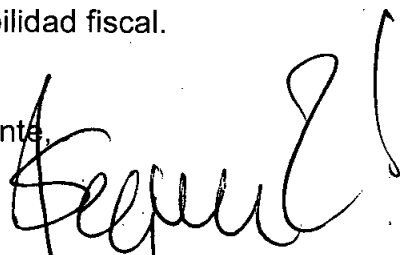
"3. ¿Cómo se entiende la gestión fiscal tratándose de particulares, interventores y subcontratistas?"

Los particulares, interventores y subcontratistas serán gestores fiscales si cuentan con un título habilitante para disponer de los recursos que le han sido confiados, pero debe tenerse presente que no solo quien es gestor responde fiscalmente, sino, además, quien tenga conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal y su actuar fuera determinante en la causación del daño patrimonial al Estado.

En conclusión, la responsabilidad fiscal que se deriva del daño patrimonial causado al Estado se predica de la acción u omisión del servidor público o la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o gravemente culposa, lo produzca directamente o contribuya a ello, lo que implica que se despliegue una gestión fiscal directa o indirecta, entendida esta como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que impliquen disposición y manejo de recursos del erario a través de un título habilitante que puede ser legal, reglamentario o contractual, o indirectamente, cuando se tiene una conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal.

El operador jurídico fiscal será quien determine del análisis de los supuestos fácticos quienes deben ser llamados a responder en el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.

Cordialmente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
 Director Oficina Jurídica

Anexos: Constancia de traslado Archivo digital.

Proyectado: Rosa Ángela Calderón García
 Revisado: Erika Militzá Cure Vergara
 Radicado: 2025ER0203519
 TRD 80112-033 Conceptos Jurídicos

5. tr. Suministrar, proporcionar o distribuir algo. Sin.: suministrar, dar, aplicar, otorgar, conferir, propinar, proveer, conceder, ofrecer.
6. tr. Conferir o dar un sacramento.
7. tr. Aplicar, dar o hacer tomar un medicamento. U. t. c. prnl.
8. tr. Graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto. U. t. c. prnl.n Ant. derrochar.