

Bogotá,
110



Auditoría General de la República
 Al contestar cite el radicado No: 1102-202602016
 Fecha: 12 de junio de 2026 11:36:24 a. m.
 Origen: Oficina Jurídica
 Destino: peticionario

Doctora
NAYIBE YULIMA ESTRADA PORTILLA
 Contralora Departamental del Vichada
adm@cdvichada.gov.co

Referencia: Concepto 110.037.2026
 SIA-ATC 012026000694

1. *Multas derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal (PASF)*
2. *Posibilidad de establecer el destino de los dineros en un manual interno*

Respetada Contralora:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento a través de la página web el 5 de junio de 2026, radicado con el número 2101-202601456 y bajo el SIA-ATC 012026000694, en el que hace la siguiente consulta:

«1) Con base en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, las multas impuestas por una contraloría departamental dentro del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal ostentan la naturaleza de ingresos corrientes no tributarios y, por ende, deben ser trasladadas al Tesoro Público. Frente a este mandato, surge la necesidad de precisar respecto de los siguientes interrogantes: ¿A cuál Tesoro Público en específico deben ingresar estos recursos? Por ejemplo: si el sujeto sancionado es un servidor público de la administración central departamental (Gobernación), ¿el dinero debe incorporarse al Tesoro Departamental? Por el contrario, si el sancionado es un funcionario adscrito a una entidad del orden local (ej. Personería), ¿el recurso debe ser transferido al Tesoro del respectivo Municipio?

2) Con el propósito de definir la viabilidad jurídica del giro o transferencia de estos recursos por parte de la Contraloría Departamental hacia la entidad competente, se solicita precisar: ¿Cuenta el Contralor Departamental con la facultad legal para establecer en su Manual del Proceso Administrativo Sancionatorio el destino de estos dineros-al amparo de lo dispuesto en los artículos 268 y 272 (inciso sexto) de la Constitución Política, el artículo 4 (literal b) de la Ley 87 de 1993, y los artículos 1 y 2 del Decreto Nacional 1537 de 2001—, o, por el contrario, dicha competencia recae de forma exclusiva en la Asamblea Departamental a través de una Ordenanza, en observancia de las reglas presupuestales del Decreto 111 de 1999?.»

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 nuestra 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 en Colombia, 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 3º 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.

Con el objeto de brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada, esta oficina trae a colación las normas, la jurisprudencia y la doctrina referentes, que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

1. Multas derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal (PASF)

Respecto de las multas y sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se había pronunciado esta Oficina Jurídica en el concepto 110.058.2021, en términos que se reiteran, en los siguientes términos.

De acuerdo con el artículo 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las multas impuestas derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal (PASF) son ingresos corrientes no tributarios.

El destino definitivo de estos recursos se rige estrictamente por el Principio de Unidad de Caja¹, del artículo 16 del Decreto 111 de 1996, el cual determina que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se conforma un fondo común para atender de manera global los gastos de la respectiva jurisdicción.

¹ Sobre el principio presupuestal de unidad de caja, en el concepto 110.066.2025 esta Oficina Jurídica efectuó un amplio análisis.

De allí se desprende que la adscripción institucional o el origen del servidor público sancionado (pertenencia a la Gobernación, una Alcaldía o una Personería local) resulta irrelevante para fijar el destino del recaudo, pues la multa no busca resarcir un daño patrimonial local, sino castigar el desacato ante el órgano de control que adelanta el trámite.

Bajo esta premisa, cuando la potestad sancionatoria es ejercida por una Contraloría Departamental, los recursos provenientes de la multa deben ser trasladados de forma exclusiva al Tesoro Público Departamental (Secretaría de Hacienda del Departamento). Así, incluso en el escenario donde el sujeto sancionado sea un funcionario adscrito a una entidad del orden local o municipal, como un personero, el dinero no se transferirá al municipio; se incorporará obligatoriamente a las arcas generales del Departamento, dado que fue este ente territorial el que financió y ejecutó la facultad punitiva a través de su órgano de control fiscal.

Por el contrario, cuando quien ejerce la potestad sancionatoria es una Contraloría Municipal, la titularidad de la renta se desplaza al orden local. En este caso, el recaudo derivado de las multas debe consignarse directamente en el Tesoro Público Municipal (Fondo Común de la Secretaría de Hacienda del respectivo Municipio). Si la sanción recae sobre un funcionario de una entidad descentralizada municipal o de otro órgano autónomo local, el dinero no retorna a esas dependencias, sino que se unifica en la caja general del Municipio al que pertenece orgánicamente la contraloría sancionadora.

Este criterio encuentra perfecto respaldo en el concepto 110.058.2021 de esta Oficina, que abordó temas del tesoro público, del procedimiento sancionatorio fiscal, y del destino de las multas, cuando concluyó:

«El destino de los dineros por concepto de sanción de multas impuestas en el proceso administrativo sancionatorio fiscal ingresan al Tesoro Público (departamental, distrital o municipal), según el caso y no al presupuesto de estas contralorías. Sin embargo, si la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital o Municipal mediante ordenanza o acuerdo crearon legalmente el fondo de bienestar de una contraloría territorial y determinaron que los recursos provenientes de sanción de multa impuesta en el proceso administrativo sancionatorio fiscal sean una fuente de financiación, se procederá conforme lo señale el reglamento.»

La última parte de la conclusión de tal concepto refiere a una salvedad normativa de carácter territorial, que es en el caso de las contralorías con fondos de bienestar social creados por las asambleas departamentales o los concejos municipales, que estén vigentes, y que según su acto de creación se financian, entre otros, con las multas derivadas de procedimientos administrativos sancionatorios fiscales.

Cabe precisar que actualmente están en trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo procesos de nulidad de actos administrativos de creación de fondos de bienestar social, instauradas hace varios años por la AGR tras considerar vulnerado del ordenamiento

presupuestal de superior jerarquía al descaminar ingresos corrientes de destinación general hacia fondos de carácter particular.

Mientras se deciden tales procesos, los actos administrativos de creación de los fondos conservan plena validez en virtud del principio de presunción de legalidad del artículo 88 del CPACA, de manera que, si en la respectiva jurisdicción se encuentra activo un fondo de bienestar social financiado según el acto de constitución por las multas del PASF, el recaudo debe trasladarse a este. De lo contrario, los recursos deben ingresar directamente al fondo común del Tesoro Departamental o Municipal, según el nivel de la contraloría sancionatoria.

2. Posibilidad de establecer el destino de los dineros en un manual interno

El Contralor Departamental carece de competencia legal para establecer el destino de los recursos por concepto de multas en el Manual del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal (PASF), ni mediante un acto administrativo interno.

Esto resulta coherente con la naturaleza de los recursos, dado que el recaudo por las multas impuestas en el PASF no ingresa al presupuesto de la contraloría territorial, sino al Tesoro Público (de la entidad territorial correspondiente). Por lo tanto, el ente de control carece de fundamento legal para decidir sobre el uso de dichos fondos.

Al tratarse de ingresos corrientes no tributarios cuya destinación hacia el Tesoro Público se encuentra definida de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, como se explicó, cualquier trámite de incorporación presupuestal o la aprobación de salvedades es una competencia regulatoria que recae de forma exclusiva en la Asamblea Departamental en observancia de las reglas presupuestales de superior jerarquía, quedando vedado para el jefe del órgano de control fiscal arrogarse dicha ordenación.

Respecto de las atribuciones constitucionales y legales invocadas en la consulta (artículos 268 y 272 de la Constitución Política, Ley 87 de 1993 y Decreto 1537 de 2001) su lectura permite concluir que facultan al titular del órgano de control territorial, entre otras cosas, para expedir manuales de carácter operativo, administrativo y de control interno, dentro de los cuales está el regular el trámite procedimental interno del PASF.

Conclusiones

Con base en el análisis desarrollo normativo, jurisprudencial y conceptual referido se formulan las siguientes conclusiones, orientadas a responder los interrogantes relacionados con la nulidad en los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales:

- I. La Auditoría General de la República se abstiene de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a su vigilancia; y no constituye instancia de revisión de las decisiones que adopten las contralorías del país en desarrollo de sus funciones y competencias.

- II. «El destino de los dineros por concepto de sanción de multas impuestas en el proceso administrativo sancionatorio fiscal ingresan al Tesoro Público (departamental, distrital o municipal), según el caso y no al presupuesto de estas contralorías.»²
- III. La adscripción institucional o el origen del servidor público sancionado (pertenezca a la Gobernación, una Alcaldía o una Personería local) resulta irrelevante para fijar el destino del recaudo, pues la multa no busca resarcir un daño patrimonial local, sino castigar el desacato ante el órgano de control que adelanta el trámite.
- IV. El Contralor Departamental no cuenta con la facultad legal para establecer el destino de estos dineros en su Manual del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

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)

Para su información, los conceptos referidos emitidos por esta Oficina pueden ser consultados en la página Web de la entidad, en la pestaña normatividad, conceptos jurídicos, por años y búsqueda, en <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/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 Avenida Calle 26 # 69-76, Edificio Elemento Torre 4 (Agua) Piso 18, Bogotá D.C., o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y tordonez@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 ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos

² Ídem

del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 6942d205. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,

CARMEN ANDREA FÚNEME GONZÁLEZ

Directora Oficina Jurídica

Firmado Digitalmente

Anexo: Encuesta

Proyectado por:	Tatiana Ordóñez V., Profesional Especializado 04 -Oficina Jurídica
Revisado por:	Carmen Andrea Fúneme González, Directora Oficina Jurídica
Aprobado por:	Carmen Andrea Fúneme González, Directora Oficina Jurídica
Los funcionarios y contratistas mencionados 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 firma.	