

Alcance de la Responsabilidad Fiscal bajo la Ley 610 de 2000: Estudio de las expresiones “con ocasión” y “por contribución”

Scope of fiscal responsibility under Law 610 of 2000: Study of the expressions ‘on the occasion of’ and ‘by contribution’

José Ángel Martínez Castro*

* Abogado, Universidad Santo Tomás, Bucaramanga, Colombia. Magister en Derecho, Universidad Pontificia Bolivariana, Bucaramanga, Colombia.
Correo: abogadosmartinezcastro@gmail.com

Recibido: 21 de marzo de 2025 Aceptado: 04 de agosto de 2025

Cómo citar este artículo:

Martínez Castro, J. A. (2025). Alcance de la responsabilidad fiscal bajo la Ley 610 de 2000: estudio de las expresiones “con ocasión” y “por contribución”. *Iustitia*, (26), pp. 133-139. <https://doi.org/10.15332/iust.v23i26.3261>

Resumen

Este artículo examina el alcance de la responsabilidad fiscal bajo la Ley 610 de 2000 en Colombia, centrándose en las expresiones “con ocasión” y “por contribución” y su impacto en la determinación de responsabilidad de servidores públicos y particulares en la gestión de recursos del Estado. La Ley 610 establece un procedimiento administrativo para investigar y sancionar el detrimento del patrimonio público, diferenciándose de las sanciones penales y disciplinarias. El estudio aborda la definición de daño, conducta dolosa o culposa, y el nexo causal, así como los criterios establecidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para aplicar estas figuras. A través de casos concretos, se ilustra cómo la responsabilidad fiscal no solo se limita a quienes gestionan directamente los recursos, sino también a quienes, por acción u omisión, contribuyen al perjuicio del erario. Este análisis destaca la importancia de un marco normativo claro para garantizar la transparencia y eficiencia en la administración pública.

Palabras clave: responsabilidad fiscal, gestión fiscal, contribución, ocasión, daño patrimonial.

Abstract

This article examines the scope of fiscal responsibility under Law 610 of 2000 in Colombia, focusing on the expressions “on the occasion of” and “by contribution” and their impact on determining the responsibility of public officials and private individuals in managing state resources. Law 610 establishes an administrative procedure to investigate and sanction damage to public assets, distinguishing it from criminal and disciplinary sanctions. The study addresses the definition of damage, dolo or negligence in conduct, and the causal link, as well as the criteria set by the Corte Constitucional and Consejo de Estado for applying these figures. Through concrete cases, it illustrates how fiscal responsibility is not limited only to those directly managing resources but also to those who, through action or omission, contribute to the detriment of public funds. This analysis highlights the importance of a clear regulatory framework to ensure transparency and efficiency in public administration.

Key words: Fiscal responsibility, fiscal management, contribution, occasion, patrimonial damage.

Alcance de la Responsabilidad Fiscal bajo la Ley 610 de 2000: Estudio de las expresiones “con ocasión” y “por contribución”

José Ángel Martínez Castro

Introducción

La Ley 610 de 2000 es una pieza clave dentro del engranaje normativo colombiano en materia de control fiscal, pues establece el procedimiento para determinar la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y particulares que gestionan recursos del Estado. Su expedición respondió a la necesidad de consolidar un marco legal que garantizara no solo la efectiva recuperación del patrimonio público indebidamente afectado, sino también el respeto por el debido proceso y los principios de legalidad y contradicción.

La responsabilidad fiscal no es una figura meramente sancionatoria; su razón de ser radica en la reparación del daño patrimonial causado a los recursos públicos. Este mecanismo busca restituir al erario los valores que han sido objeto de menoscabo por una gestión negligente o dolosa, diferenciándose así de las sanciones de índole penal o disciplinaria. En este contexto, la Ley 610 de 2000 establece un procedimiento administrativo que faculta a las contralorías, tanto en el nivel nacional como territorial, para investigar y determinar la existencia de perjuicios al patrimonio estatal.

Uno de los aspectos más relevantes de esta normativa es su enfoque en la determinación de la relación causal entre la conducta del gestor fiscal y el daño patrimonial. La carga probatoria recae sobre la administración, que debe demostrar que la conducta investigada es dolosa o culposa y que ha generado un detrimento económico al Estado. Esta exigencia ha sido desarrollada ampliamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, que han precisado los estándares de imputación y el alcance del principio de proporcionalidad en la adopción de decisiones dentro de estos procesos.

Fundamentos jurídicos y elementos determinantes de la responsabilidad fiscal

El procedimiento contemplado en la Ley 610 de 2000 se estructura en varias etapas, comenzando con una indagación preliminar orientada a establecer la existencia de mérito suficiente para la apertura formal del proceso. Posteriormente, se inicia la investigación, con la recolección de pruebas y la garantía del derecho de defensa de los presuntos responsables. Finalmente, se emite un fallo con o sin responsabilidad

fiscal, susceptible de los recursos procedentes en la vía administrativa, asegurando así la doble instancia y el control de legalidad sobre la decisión adoptada, decisión que podrá ser objeto de debate judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la jurisdicción contencioso-administrativa.

El régimen de responsabilidad fiscal en Colombia se estructura con la concurrencia de varios elementos fundamentales que deben demostrarse para configurar un fallo con responsabilidad. Estos elementos (daño, conducta, y nexo causal) han sido desarrollados en extenso tanto en la Ley 610 de 2000 como en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. En este escrito recordaremos los conceptos de los elementos indicados, haciendo énfasis en la calidad de gestor fiscal que deberá ostentar quien genera la conducta y especialmente en la gestión fiscal con ocasión y por contribución.

El daño ha sido definido por el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 como

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.

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 (Congreso de la República de Colombia, 2000, art. 6).

El daño tiene como características que debe ser antijurídico (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2011, M. P. Andrade Rincón), cierto, cuantificable y especial (Duke Botero y Céspedes Villa, 2018).

La conducta debe ser dolosa o culposa conforme lo señala el artículo 5º de la ley 610 de 2000 y deberá ser atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. Es importante dejar presente que no siempre la actuación de un servidor público o un particular que haya generado un daño patrimonial al Estado implica per se la configuración de la responsabilidad fiscal. Aquí nace la importancia de verificar que el daño haya producido por un funcionario o particular que en ejercicio de funciones públicas haya actuado “con ocasión” o “por contribución” de la gestión fiscal.

El nexo causal es la relación de causa-efecto entre la conducta desplegada por el gestor fiscal y el daño al patrimonio del Estado.

Los artículos 1º y 6º de la ley 610 de 2000 señalan que el proceso de responsabilidad fiscal tiene caída en relación de la gestión de los servidores públicos, los particulares con titularidad jurídica para la toma de decisiones, y demás sujetos que intervinieran con ocasión de la gestión fiscal y/o por contribución a la misma. La Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001 declaró exequible la expresión “con

ocasión de ésta” contemplada en el artículo 1 de la ley 610 de 2000, bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.

Para lo anterior, la Corte Constitucional reiteró que la responsabilidad fiscal solo puede aplicarse a aquellos servidores públicos y particulares que tengan la capacidad jurídica para gestionar recursos fiscales, es decir, aquellos que tienen autoridad sobre los fondos o bienes del Estado que se les han asignado. Esta responsabilidad está limitada exclusivamente a los fondos o bienes públicos que, estando bajo la gestión de la persona encargada, sufran un perjuicio según las condiciones y normas establecidas por la ley.

En este sentido, si una persona que tiene a su cargo la gestión fiscal de ciertos bienes o recursos estatales causa daño a otros bienes públicos que no están bajo su responsabilidad, no se iniciará un proceso de responsabilidad fiscal. Esto se debe a que, para que se pueda llevar a cabo dicho proceso, es indispensable que exista un vínculo jurídico entre la persona responsable y los bienes o fondos específicos involucrados. En otras palabras, la gestión fiscal siempre debe estar asociada a bienes o fondos estatales claramente definidos y bajo la titularidad de un servidor público o un particular (Corte Constitucional de Colombia, 2001, M. P. Araujo Rentería).

En relación con la expresión “con ocasión”, la Corte Constitucional señaló que solo se justifica si los actos que la materialicen están relacionados de manera directa y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal. En consecuencia, es crucial analizar en cada caso si la conducta en cuestión tiene alguna relación con el concepto específico de gestión fiscal, entendida como un conjunto de actividades con entidad propia, tanto material como jurídica, que se ejecutan a través de planes de acción, programas, procesos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con el fin de cumplir las funciones constitucionales y legales que deben ser atendidas por los servidores públicos y los particulares responsables de manejar los fondos o bienes del Estado (Corte Constitucional de Colombia, 2001, M. P. Araujo Rentería).

En cuanto a la expresión “por contribución” indicó el órgano de cierre constitucional que cuando el daño fiscal sea resultado de la actuación de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado que han sufrido el detrimento, se deberá iniciar el proceso de responsabilidad fiscal correspondiente, independientemente de si su intervención fue directa o como contribuyente.

En cambio, si el autor o partícipe del daño no tiene la capacidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado involucrados, el proceso para resarcir el daño será distinto, no el de responsabilidad fiscal. Este tipo de responsabilidad solo se aplica a los servidores públicos y particulares legalmente habilitados para gestionar recursos fiscales, es decir, aquellos que tengan autoridad para decidir sobre los fondos o bienes del Estado asignados.

Además, es importante señalar que esta responsabilidad se limita a los fondos o bienes públicos que, estando bajo el control del titular de la gestión fiscal, sufran

un detrimento de acuerdo con lo que establece la ley. Así, la gestión fiscal siempre está vinculada a fondos o bienes estatales claramente definidos y bajo la titularidad administrativa o de disposición de un servidor público o un particular (Corte Constitucional de Colombia, 2001, M. P. Araujo Rentería).

Casos de responsabilidad fiscal: interpretación judicial reciente

En desarrollo de estas concepciones de gestión fiscal con ocasión o por contribución se han presentado sentencias del Consejo de Estado donde sin existir una gestión directa por un funcionario, su conducta constituyó una gestión fiscal. Se presentarán dos casos que tuvieron origen en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander.

El primero de ellos se trata de un caso en el cual un funcionario de la Administración Postal Nacional (ADPOSTAL) tuvo que pagar a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga una multa impuesta a la entidad donde trabajaba al no haber pagado oportunamente el impuesto de vehículos, lo cual era una obligación que recaía sobre él; el funcionario alegó no ser ordenador del gasto. Sin embargo, la Sala de Descongestión para los Tribunales de Santander, Norte de Santander y Cesar aplicó estos conceptos y determinó la responsabilidad fiscal de la persona natural pese a que en su cabeza no existía funciones de carácter fiscal pero la responsabilidad del funcionario se evidencia cuando se abstiene de realizar sus funciones y esto genera un daño económico sobre la entidad a la cual está vinculado (Sala de Descongestión para los tribunales de Santander, Norte de Santander y Cesar, 2004, M. P. Villarreal Parra).

El segundo caso se trata de un hecho presuntamente irregular objeto del cuestionamiento fiscal que podría generar daño al Patrimonio del Estado, está relacionado con los malos manejos e irregularidades que se presentaron al interior del Ministerio de Defensa Agencia de Logística de las FF MM, Regional Bucaramanga y tienen relación con el ejercicio de la gestión fiscal durante la administración del señor CFG en su condición de Jefe de Bodega de Bucaramanga (por órdenes de servicio semanales), quien ejercía el cargo de Auxiliar Administrativo.

El Consejo de Estado señaló que, pese a que el cargo para el que fue nombrado fue el de auxiliar administrativo, se le encargó como jefe de bodega del centro de abastecimiento de Bucaramanga de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, y tenía, entre sus funciones, el deber de garantizar la correcta recepción, almacenamiento y movimiento de los bienes bajo su custodia.

También resaltó que, en el caso concreto, no está desvirtuado que Crisanto Ferrer Guerrero, jefe de bodega de la sede de Bucaramanga de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares entre enero de 2006 a enero de 2007, era el encargado de los bienes que recibía y debía responder por la administración, conservación y custodia y, en esa medida, era gestor fiscal.

Finaliza la sentencia indicando que no puede escudarse en que el cargo para el que fue nombrado era el de auxiliar administrativo, pues no es este el escenario para

cuestionar que haya sido encargado como jefe de bodega por órdenes semanales, o que no tenía el perfil o la preparación para desempeñarlo, o que las funciones “nunca le fueron asignadas de acuerdo a su nivel de estudio ni con el lleno de los requisitos”, puesto que, si no estaba en capacidad para ejercer el cargo o no tenía la preparación para su ejercicio, no es asunto que le releva de cumplir con los deberes que el cargo le imponen, y resulta irrelevante para lo que aquí se plantea sobre su responsabilidad en el cuidado del erario público (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 2024, M. P. Giraldo López).

Conclusiones

Los casos presentados muestran cómo la responsabilidad fiscal puede ser atribuida incluso en situaciones en las que no existe una gestión directa, sino una omisión o un manejo inadecuado de los recursos, como se evidenció en los ejemplos de los funcionarios de ADPOSTAL y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares. Estos ejemplos ilustran que la responsabilidad fiscal es una herramienta fundamental para proteger el patrimonio público y garantizar que los recursos del Estado sean administrados con eficiencia y transparencia, independientemente de la jerarquía o el perfil del cargo ocupado por el responsable.

Las expresiones “con ocasión” y “por contribución” son fundamentales para delimitar el alcance de esta responsabilidad, ya que permiten asignar la carga de reparación a aquellos que, directa o indirectamente, han participado en la gestión de recursos públicos que han sufrido un detrimento. La jurisprudencia ha sido clave en la interpretación de estos conceptos, destacando que la responsabilidad fiscal no se limita a la gestión directa, sino que también se extiende a aquellos que, por acción u omisión, contribuyen a la afectación del erario. Así, la aplicación de estos principios asegura que la gestión pública sea vigilada con rigurosidad, protegiendo los intereses del Estado y promoviendo la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Referencias

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de octubre de 2024. C. P. Oswaldo Giraldo López.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 26 de mayo de 2011. C. P. Hernán Andrade Rincón.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-840 de 2001. M. P. Jaime Araujo Rentería. <http://hdl.handle.net/11520/13944>
- Duque Botero, L. J., & Céspedes Villa, F. (2018). *El control fiscal y la responsabilidad fiscal*. Editorial Ibáñez. <https://xn--grupoeditorialibaez-c4b.com/el-control-fiscal-y-la-responsabilidad-fiscal/>
- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. D. O. 44.133. 15 de agosto de 2000. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html
- Sala de Descongestión para los tribunales de Santander, Norte de Santander y Cesar. (2004). Sentencia del 30 de septiembre de 2004, consejero ponente Sergio Villarreal Parra (Exp. 1999.2752).