

---

## **DOCTRINA Y CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA**

---

**Edgardo Manuel Román Elles<sup>1</sup>**

**Luis Guillermo Ramos Vergara<sup>2</sup>**

**Leonardo Antonio Rivas Todaro<sup>3</sup>**

### **Resumen**

El presente artículo estudia la responsabilidad fiscal en Colombia como institución jurídica mediante la cual se investiga a los gestores fiscales que ocasionan un detrimento patrimonial al Estado por una conducta dolosa o gravemente culposa, y analiza su transformación desde un esquema sancionatorio-contable hacia una categoría constitucional compleja. La responsabilidad fiscal busca garantizar la protección del patrimonio público como condición estructural para la realización de los derechos fundamentales. Esencialmente, tiene por finalidad asegurar que los

---

<sup>1</sup> Magistrado de la Comisión Seccional de Bolívar. Abogado. Magister en Conflicto Social y Construcción de Paz. Especialista en Contratación Estatal. Especialista en Derecho. [Roman032715@gmail.com](mailto:Roman032715@gmail.com).

<sup>2</sup> Magistrado de la Comisión Seccional de Bolívar. Abogado. Magister en Filosofía del Derecho. Candidato a Doctor en Derecho. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4028-8056>

<sup>3</sup> Profesional Especializado Grado 33 de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar. Abogado. Especialista en Procedimiento Penal Constitucional y Justicia Militar. Magister en Derecho, Gobierno y Gestión de la Justicia de la Universidad de los Andes. [l.rivast@uniandes.edu.co](mailto:l.rivast@uniandes.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6738-6699>

recursos públicos se orienten al interés general en el marco del Estado social y democrático de derecho definido en la Constitución Política de 1991.

Sin embargo, la dispersión normativa entre la Ley 610 de 2000, el Decreto 403 de 2020 y la Ley 2195 de 2022 ha derivado en inseguridad jurídica para los gestores fiscales y en una recuperación limitada del patrimonio público afectado. La presente investigación tiene un enfoque teórico-dogmático con perspectiva constitucional, con énfasis en el análisis de la ley y los fines del Estado. Se analiza críticamente la naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal, su correspondencia con los fines esenciales del Estado y el impacto de la constitucionalización garantista consolidada en las sentencias C-840 de 2001, C-340 de 2007 y C-438 de 2022 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, la presente investigación propone avanzar hacia una teoría crítica de la responsabilidad fiscal y su correspondencia con los fines esenciales del Estado, para que el juicio fiscal fortalezca el Estado de Derecho en Colombia y promueva la reparación integral del patrimonio público en beneficio de los derechos de los ciudadanos, mediante la adopción de un Código General de Responsabilidad Fiscal sistemático y compatible con los estándares interamericanos de convencionalidad.

**Palabras clave:** Responsabilidad fiscal; fines esenciales del Estado; Estado de Derecho; y gestores fiscales.

## **Abstract**

This article examines fiscal liability in Colombia as a legal institution through which fiscal managers who cause patrimonial damage to the State through willful or grossly negligent conduct are investigated, and analyzes its transformation from a sanctioning-accounting framework into a complex constitutional category. Fiscal liability seeks to guarantee the protection of public assets as a structural condition for the realization of fundamental rights. Essentially, it aims to ensure that public resources are directed toward the general interest within the framework of the social and democratic rule of law defined in the 1991 Political Constitution.

However, the regulatory dispersion among Law 610 of 2000, Decree 403 of 2020, and Law 2195 of 2022 has resulted in legal uncertainty for fiscal managers and limited recovery of affected public assets. This research adopts a theoretical-dogmatic approach with a constitutional perspective, emphasizing the analysis of law and State objectives. It critically examines the legal nature of fiscal liability, its alignment with the essential purposes of the State, and the impact of the rights-based constitutionalization consolidated in Constitutional Court rulings C-840 of 2001, C-340 of 2007, and C-438 of 2022.

Consequently, this research proposes advancing toward a critical theory of fiscal liability and its alignment with the essential purposes of the State, so that fiscal proceedings strengthen the rule of law in Colombia and promote comprehensive reparation of public assets for the benefit of citizens' rights, through the adoption of a systematic General Code of Fiscal Liability compatible with Inter-American conventionality standards.

**Keywords:** Fiscal liability; Essential State functions; Rule of law; and Public fiscal managers.

## Introducción

La responsabilidad fiscal en Colombia ha experimentado en los últimos años una relectura doctrinal profunda que la desplaza de un esquema predominantemente sancionatorio contable hacia su comprensión como una categoría constitucional compleja, íntimamente ligada al modelo de Estado social y democrático de derecho definido en la Constitución de 1991 (Gómez Lee & Castro Forero, 2021). Esta transformación implica concebir la protección del patrimonio público no como un fin aislado, sino como un presupuesto estructural para la efectividad de los derechos fundamentales y la realización del interés general, en línea con el mandato de racionalidad del gasto y de orientación social de los recursos públicos.

En esta perspectiva, la responsabilidad fiscal deja de ser una reacción meramente técnica frente al detrimento patrimonial para configurarse como un instrumento institucional que articula control fiscal, derechos fundamentales y justicia material, sometido a exigentes estándares de legalidad y debido proceso. La sentencia C-840 de 2001 fija su naturaleza resarcitoria y su anclaje en la gestión fiscal; la C-340 de 2007 perfila sus elementos estructurales (conducta dolosa o gravemente culposa, daño patrimonial y nexo causal); y decisiones como la C-090 de 2022 y la C-438 de 2022 controlan intentos de expansión del régimen más allá de lo permitido por los artículos 267 y 268 constitucionales.

La doctrina ha sistematizado esta evolución. Gómez Lee y Castro Forero proponen un nuevo enfoque constitucional de la responsabilidad fiscal, en el que el juicio fiscal se inserta en el derecho constitucional económico y se concibe como una herramienta de protección eficaz del patrimonio público dentro de los márgenes del Estado Social de Derecho, con énfasis en la convencionalidad y en la garantía de los derechos de los gestores fiscales (Gómez Lee & Castro Forero, 2021). Libardo Rodríguez analiza los elementos configurativos del instituto: daño patrimonial, conducta subjetiva y nexo de causalidad, y muestra que su correcta delimitación es condición para que el control fiscal sea compatible con la seguridad jurídica y el debido proceso (Rodríguez, s.f.). Por su parte, Maldonado Narvéez argumenta que el control fiscal se ajusta al Estado social cuando trasciende la mera verificación formal de cuentas y se orienta a garantizar que los recursos públicos se utilicen

efectivamente para satisfacer las necesidades y derechos de la población (Maldonado Narváez, 2014).

En suma, las fuentes jurisprudenciales y doctrinales convergen en una idea: la responsabilidad fiscal, tal como hoy se concibe en Colombia, es una institución constitucionalizada y garantista, destinada a proteger el patrimonio público como soporte del Estado social de derecho, pero al mismo tiempo limitada por los principios de legalidad, debido proceso, proporcionalidad y seguridad jurídica.

## **1. Diseño metodológico y planteamiento del problema de investigación**

La investigación tiene un alcance exploratorio que busca introducir una lectura crítica y constitucional de la responsabilidad fiscal como instrumento eficaz para garantizar los fines esenciales del Estado en el marco del proceso de control fiscal establecido en la Ley 610 de 2000 y sus desarrollos normativos posteriores. Tendrá un enfoque cualitativo de tipo documental. En esta medida, primero se hará una revisión del régimen normativo y jurisprudencial de la responsabilidad fiscal en Colombia, desde la Ley 610 de 2000 hasta las reformas introducidas por el Decreto 403 de 2020 y la Ley 2195 de 2022, identificando sus elementos estructurales y sus límites constitucionales. Luego, se analizará constitucionalización garantista del control fiscal, con énfasis en la exigencia de imputación subjetiva, prueba del daño patrimonial y respeto del debido proceso. Para pasar, en tercer lugar, a identificar los fines esenciales del Estado en relación con la responsabilidad fiscal y la protección del patrimonio público como condición de posibilidad para la realización de los derechos sociales. Se concluirá con una propuesta acerca de los fundamentos y condiciones necesarios para avanzar hacia un Código General de Responsabilidad Fiscal sistemático, que unifique criterios sustantivos y procesales, fortalezca el Estado de Derecho en Colombia y promueva la reparación integral del patrimonio público en beneficio de los derechos de los ciudadanos.

La responsabilidad fiscal es una institución reglamentada inicialmente por la Ley 610 de 2000 y posteriormente desarrollada mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020. Se trata del mecanismo mediante el cual el Estado

investiga a quienes, en ejercicio de la gestión fiscal, ocasionan un detrimento patrimonial por conducta dolosa o gravemente culposa. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial las sentencias C-840 de 2001, C-340 de 2007 y C-438 de 2022, ha precisado sus elementos estructurales y sometido su ejercicio a estrictos estándares de legalidad, proporcionalidad y debido proceso. No obstante, persiste una brecha significativa entre la solidez normativa del instituto y su eficacia material en la recuperación efectiva del patrimonio público, lo que plantea interrogantes sobre su correspondencia real con los fines del Estado social y democrático de derecho.

Este contexto lleva a cuestionarse si el régimen vigente de responsabilidad fiscal en Colombia es un instrumento suficientemente eficaz para garantizar los fines esenciales del Estado, en particular la protección del patrimonio público y la realización de los derechos fundamentales; o si, por el contrario, la dispersión normativa, la debilidad institucional del control interno y los intentos de expansión del régimen más allá del ámbito constitucionalmente reservado han comprometido su legitimidad y eficacia. La investigación responderá a la pregunta de si el marco normativo y jurisprudencial de la responsabilidad fiscal es suficiente para lograr la protección efectiva del erario y la reparación integral de los daños al patrimonio del Estado en el marco del Estado social y democrático de derecho, o si es necesaria la adopción de un Código General de Responsabilidad Fiscal compatible con los estándares interamericanos de convencionalidad. Para responder a esta problemática es necesario hacer una revisión documental que dé cuenta de los estudios sobre la responsabilidad fiscal en Colombia y de las alternativas para fortalecer el control fiscal y el acceso a la justicia.

## **2. Fundamento constitucional y evolución conceptual**

Vamos a desglosar con precisión, el sólido basamento constitucional de la responsabilidad fiscal en Colombia, así como su rica evolución jurisprudencial y doctrinal. Esta institución no es un mero apéndice técnico contable, sino un pilar del ordenamiento constitucional que materializa el deber de proteger el erario como garantía de derechos fundamentales y del Estado social de derecho.

En línea jurisprudencial, con la sentencia C-840 de 2001, la Corte Constitucional precisó que la responsabilidad fiscal surge como consecuencia directa e inmediata de la gestión fiscal, orientada de manera exclusiva a resarcir el detrimento patrimonial causado por irregularidades en la administración de recursos públicos. No se debe extender a perjuicios ajenos a esta esfera específica, diferenciándola de la responsabilidad civil extracontractual del artículo 2341 del Código Civil o disciplinaria de la Ley 1952 de 2019.

Esta línea jurisprudencial se consolida con fallos posteriores: la C-619 de 2002 declaró inexecutable la imputación automática por culpa leve en el artículo 15 de la Ley 42 de 1990, para evitar cargas desproporcionadas a los gestores públicos y preservar el principio de igualdad; la C-340 de 2007 exigió la concurrencia estricta e indisoluble de cuatro elementos: dolo o culpa grave, daño patrimonial antijurídico, nexo causal directo y gestión fiscal propiamente dicha como presupuesto ineludible de procedencia; la C-091 de 2022 amparó el debido proceso en el control automático de fallos fiscales por parte de la Contraloría General de la República; y la C-438 de 2022 reforzó su alcance restrictivo a la gestión fiscal stricto sensu, excluyendo a particulares no gestores y declarando inexecutable el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 por extralimitación competencial.

El Consejo de Estado, en su función unificadora como juez natural en materia contencioso administrativa, ha fundamentado estos criterios en la Sentencia 2093 de 2004 ratificando la legalidad de actuaciones fiscales cuando se prueban los elementos fácticos: daño emergente, perjuicio al patrimonio y conducta omisiva o comisionista, sin que operen factores eximentes como la fuerza mayor o la imprevisibilidad razonable.

En consecuencia, el control fiscal se erige como un mecanismo integral e interinstitucional (artículos 267, 268 y 271 constitucionales), finalizado en la protección efectiva y estructural de los bienes públicos, donde el proceso de responsabilidad fiscal actúa como instrumento idóneo y privilegiado para su materialización, especialmente vía el numeral 5 del artículo 268 constitucional, que impone a la Contraloría General de la República y/o territoriales el fallo de responsabilidad fiscal.

La doctrina nacional ha profundizado esta dimensión constitucional con rigor. Maldonado Narváez (2014) ilustra cómo el control fiscal ha transitado de un modelo formalista, propio del Estado liberal de derecho, hacia el paradigma del Estado social de derecho, incorporando un telos social explícito y la obligación de diseñar mecanismos representativos del interés general.

Gómez Lee (2019) y Castro Forero (2020) apoyan su constitucionalización garantista, enriqueciendo sus elementos dogmáticos con innovaciones como la noción ampliada del patrimonio público, que abarca no solo dineros sino derechos reales y obligaciones de dar, y la progresiva judicialización del nexo causal. Este viraje paradigmático incorpora un fin social marcado: la redistribución equitativa de recursos escasos y la obligación de forjar mecanismos representativos del interés general, convertidos en garantes del derecho ciudadano fundamental a conocer la suerte de los recaudos fiscales y la administración de bienes estatales (artículo 209 constitucional).

En esta perspectiva teleológica, la responsabilidad fiscal trasciende la mera reacción técnica frente al detrimento patrimonial: se transforma en una práctica institucional estratégica que encarna el principio de solidaridad nacional (artículo 1 constitucional), la ética pública como norte de la función administrativa (artículo 209 constitucional) y la justicia distributiva inherente al Estado social, asegurando que el bien común prevalezca sobre intereses particulares.

### **3. Fundamento legal y operacionalización constitucional de la responsabilidad fiscal en Colombia**

Vamos a examinar cómo la normatividad reciente propone operacionalizar la doctrina constitucional de la responsabilidad fiscal, revelando tensiones ineludibles entre ambición legislativa y límites materiales de la Constitución Política de 1991, particularmente en materia de competencias y garantías fundamentales.

La Ley 2195 de 2022, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, introduce ajustes dispersos al ordenamiento. En el ámbito patrimonial, su técnica consiste en:

1. Reforzar instrumentos para recuperar daños ocasionados por actos de corrupción (por ejemplo, la posibilidad de que hasta un porcentaje de la multa impuesta a personas jurídicas se destine al fortalecimiento de programas de transparencia y ética empresarial, prevista en el régimen de sanciones administrativas de la propia ley); y
2. Articular sistemas de información para la detección de incrementos patrimoniales no justificados de servidores públicos, bajo la coordinación de la Procuraduría General de la Nación.

El punto estrictamente relevante para la responsabilidad fiscal se sitúa en el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, que pretendía crear una categoría de “responsabilidad fiscal de las personas que ocasionen daños al Estado” aplicable a particulares que, sin ser gestores fiscales, participaran, concurrieran o incidieran en la generación de un daño al patrimonio público. La Corte Constitucional, en la sentencia C-438 de 2022, declaró inexecutable dicho artículo por considerar que ampliaba de manera indebida el ámbito subjetivo del control fiscal más allá de la gestión fiscal prevista en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política de 1991.

La Corte precisó que los particulares no gestores pueden responder por daños al Estado a través de los regímenes civil, penal o sancionatorio administrativo, pero no mediante una responsabilidad fiscal creada por Ley ordinaria al margen de la reserva constitucional del control fiscal.

El Decreto 403 de 2020, “por el cual se reglamenta el numeral 8 del artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, se fortalece el control fiscal y se dictan otras disposiciones”, desarrolla el modelo de control fiscal posterior, selectivo, pero también concomitante y preventivo. El decreto define principios, sistemas y procedimientos de vigilancia y control fiscal, incluyendo aquellos relacionados con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo, el control concomitante y preventivo y el seguimiento permanente al recurso público (artículo 1). También detalla las características del control concomitante (particular, integral y sin coadministración) y su coordinación con

auditorías, actuaciones especiales, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.

Estas medidas reglamentarias fueron objeto de control en la sentencia C-090 de 2022, en la que la Corte Constitucional declaró parcialmente inexequibles algunos apartes del Decreto 403 de 2020 por el riesgo de desnaturalizar el carácter posterior del control fiscal y por afectar principios como la separación de funciones y el debido proceso en materia de responsabilidad fiscal.

En conjunto, las sentencias C-438 de 2022 y C-090 de 2022 trazan un límite claro: ni el legislador ni el operador del proceso de responsabilidad fiscal pueden convertir la responsabilidad fiscal en un mecanismo sancionatorio general frente a cualquier daño al Estado ni alterar su anclaje en la gestión fiscal constitucionalmente definida, aunque sí puedan fortalecer, dentro de esos márgenes, los instrumentos de prevención, detección y recuperación del patrimonio público.

#### 4. Estudio de casos

Para ilustrar su aplicación, consideremos casos emblemáticos: en un detrimento por contratación irregular (sobrevaloración de obra pública), la Contraloría prueba dolo grave vía auditoría, declarando responsables fiscales a funcionarios y solidarios a contratistas, como en procesos derivados de la Sentencia 2093-04 del Consejo de Estado. Omisión de revisores fiscales en reportar corrupción, sancionada bajo Ley 2195 de 2022, resarcida con restitución patrimonial y multa del 10% del daño.

Sentencia	Tribunal	Alcance subjetivo	Elementos clave	Límites constitucionales
C-840/01	Corte Constitucional	Gestores fiscales exclusivos	Daño patrimonial por gestión	No extiende a civil/disciplinaria
C-619/02	Corte Constitucional	Funcionarios públicos	Culpa grave mínima	Excluye culpa leve
C-340/07	Corte Constitucional	Gestores con nexo causal	Dolo, culpa grave, daño	Concurrencia estricta
2093-04	Consejo de Estado	Gestores y solidarios	Prueba fáctica	Sin eximentes probados
C-438/22	Corte Constitucional	Solo gestores fiscales	Gestión fiscal pura	Inexequible ampliación a no gestores

## **5. Constitucionalización de un modelo garantista de la responsabilidad fiscal**

La constitucionalización garantista de la responsabilidad fiscal alude al proceso mediante el cual esta figura, originalmente configurada como un mecanismo técnico de resarcimiento patrimonial, ha sido reinterpretada a la luz de la Constitución de 1991 como un instituto sujeto a los principios, derechos y garantías propios del Estado social y democrático de derecho. En esta clave, la responsabilidad fiscal deja de ser un mero apéndice contable de la gestión pública para convertirse en una manifestación específica del deber estatal de protección del patrimonio público, pero sometida, a la vez, a límites materiales derivados del debido proceso, la legalidad y la seguridad jurídica.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sentado los pilares de esta lectura garantista. En la sentencia C-840 de 2001 precisó que la responsabilidad fiscal es una consecuencia directa de la gestión fiscal y tiene una finalidad resarcitoria frente al detrimento del patrimonio público, diferenciando responsabilidad civil, penal y disciplinaria y subordinando su ejercicio a las garantías del artículo 29 constitucional. En la sentencia C-619 de 2002, al revisar el grado de culpa exigible, afirmó que el legislador no puede configurar un régimen de responsabilidad fiscal desproporcionado y que desconozca el equilibrio entre protección del erario y derechos de los gestores fiscales, reconociendo un margen de configuración legislativa acompasado con la razonabilidad y la igualdad. Luego, en la sentencia C-340 de 2007, consolidó los elementos estructurales del instituto (dolo o culpa grave, daño patrimonial, nexo causal y existencia de gestión fiscal), reafirmando que su configuración debe respetar el principio de legalidad y la prohibición de presunciones en perjuicio del gestor.

Este giro garantista se profundiza en decisiones recientes. En la sentencia C-090 de 2022, declaró parcialmente inexecutable definiciones introducidas en el Decreto 403 de 2020 por el riesgo de convertirlas en categorías demasiado amplias de daño patrimonial y perjuicio al erario que afectaban el debido proceso y la seguridad jurídica en el proceso de responsabilidad fiscal. Además, en la sentencia C-438 de 2022, al expulsar del ordenamiento el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, cerró el paso a la pretensión de extender la responsabilidad fiscal a particulares no gestores,

subrayando que el control fiscal tiene un ámbito constitucionalmente reservado vinculado a la gestión de recursos públicos y que no puede transformarse en un régimen sancionatorio general frente a cualquier daño al Estado.

Gómez Lee y Castro Forero, asumen la constitucionalización garantista y eficaz de la responsabilidad fiscal, en virtud de la cual el instituto se reubica en el corazón del derecho constitucional económico, se integra con los estándares de convencionalidad y se somete a exigentes parámetros de debido proceso, motivación y proporcionalidad. Su propuesta incorpora, además, una comprensión ampliada del patrimonio público como bien constitucionalmente protegido y elemento estructural de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero sin sacrificar la estricta prueba del daño, de la conducta subjetiva y del nexo causal.

Desde otra perspectiva, Maldonado Narváez destaca que el control fiscal se ajusta al Estado Social de Derecho cuando, sin abandonar su función de vigilancia del erario, asume una lógica de garantías: el gestor fiscal deja de ser un enemigo que controlar para convertirse en un sujeto de derechos sometido a un procedimiento respetuoso de contradicción, defensa y seguridad jurídica.

Entonces, la constitucionalización garantista implica un doble movimiento: por un lado refuerza el carácter constitucionalmente necesario de la responsabilidad fiscal como instrumento para la protección del patrimonio público y la realización del interés general; por otro, impone al legislador y a los órganos de control el deber de diseñar y aplicar el régimen fiscal conforme a estándares de debido proceso, legalidad estricta, proporcionalidad y seguridad jurídica, evitando su uso expansivo o desbordado frente a sujetos que no son gestores fiscales o frente a daños no encuadrables en la gestión de recursos públicos.

Desde una perspectiva iusfilosófica, este enfoque desplaza el eje de una lógica puramente retributiva hacia una lógica de responsabilidad pública estructural, en la que el gestor es visto simultáneamente como garante de derechos sociales y como sujeto de derechos frente al poder sancionador. Ello se alinea con la visión de la responsabilidad como acción recíproca entre Estado y particulares que ya esbozaba la Corte Constitucional, pero ahora leída bajo la gramática del Estado social y del control de convencionalidad.

## **6. Responsabilidad Fiscal y el Estado Social de Derecho**

La responsabilidad fiscal en Colombia impone una comprensión inscrita en el marco del Estado social de derecho definido por el artículo 1 de la Constitución de 1991, en el cual la protección del patrimonio público se articula de manera directa con la realización efectiva de los derechos fundamentales y con la justicia social. En este contexto, el control fiscal y el juicio de responsabilidad fiscal dejan de ser mecanismos meramente contables para convertirse en instrumentos de garantía de los fines esenciales del Estado, en particular la vigencia de un orden justo y la eficacia del gasto público en la realización de necesidades y derechos de la población (artículo 2 constitucional; artículo 4 de la Ley 610 de 2000).

Desde la perspectiva jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reiterado esta relación inescindible. En la sentencia C-840 de 2001, al examinar varios artículos de la Ley 610 de 2000, precisó que la responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa y tiene por objeto hacer efectivo el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de una indebida gestión fiscal, esto es, de la conducta dolosa o culposa de quienes administran recursos estatales. Enfatizó que el daño resarcible en sede fiscal es únicamente aquel que se produce directamente como consecuencia de la indebida gestión fiscal, y que la finalidad de este proceso se vincula con el deber estatal de asegurar el uso adecuado de los recursos destinados a la satisfacción de derechos y necesidades colectivas, excluyendo cualquier forma de responsabilidad objetiva.

En la sentencia C-340 de 2007, profundiza esta visión al identificar y sistematizar los elementos de la responsabilidad fiscal: i) una conducta dolosa o culposa atribuible a quien realiza gestión fiscal, ii) un daño patrimonial al Estado y iii) un nexo causal entre la conducta y el daño. Reiteró que el patrimonio público es un bien constitucionalmente protegido, de modo que su afectación compromete no solo el balance contable del Estado, sino la capacidad real de cumplir los cometidos del Estado social de derecho, y destacó que la determinación de responsabilidad fiscal debe respetar de manera estricta las garantías sustanciales y procesales del debido proceso. A partir de la Ley 610 de 2000, que define como objeto de la responsabilidad fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al

patrimonio público por la conducta dolosa o culposa del gestor fiscal, el juicio fiscal se consolida como un mecanismo de protección del patrimonio público al servicio del interés general, sin perder su naturaleza administrativa y resarcitoria.

La doctrina ha desarrollado esta articulación entre responsabilidad fiscal y Estado Social de Derecho. Maldonado Narváez sostiene que la evolución del control fiscal, inicialmente centrado en una lógica formal y contable propia del Estado de derecho liberal, se ajusta progresivamente a la filosofía del Estado social cuando se orienta a garantizar las garantías mínimas de las personas mediante un uso ético, eficiente y transparente de los recursos públicos, y la reducción de la corrupción. En esa perspectiva, el control fiscal cumple simultáneamente dos funciones: por un lado, asegurar la observancia de las normas que protegen el erario; por otro, garantizar que los recursos lleguen efectivamente a los fines sociales previstos por la Constitución y el presupuesto.

Por su parte, Gómez Lee y otros tratadistas han mostrado cómo la responsabilidad fiscal se ubica hoy en el centro del derecho constitucional económico, en la medida en que opera como un mecanismo de corrección de desviaciones en el uso de recursos que son condición de posibilidad para la realización de los derechos sociales y para el cumplimiento de metas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta visión resalta que la gestión fiscal no es neutra: una administración ineficiente o corrupta del patrimonio público afecta directamente el contenido material del Estado Social de Derecho, de modo que el juicio de responsabilidad fiscal se convierte en una herramienta de protección estructural del modelo constitucional, complementaria, que no sustituta, de los regímenes penal y disciplinario.

En síntesis, la responsabilidad fiscal, concebida como respuesta resarcitoria frente al detrimento del patrimonio público causado en el marco de la gestión fiscal, opera en el Estado Social de Derecho como un instrumento de garantía estructural del orden constitucional. Desde la jurisprudencia constitucional, ello supone, ante todo, que el juicio de responsabilidad fiscal debe respetar estrictamente los principios de legalidad, debido proceso y proporcionalidad, en armonía con la dignidad y los derechos de quienes ejercen gestión fiscal.

La Corte Constitucional ha sido explícita en este punto. En la sentencia C-840 de 2001, precisó que la responsabilidad fiscal no puede configurarse como un régimen objetivo, sino que exige la acreditación de una conducta dolosa o culposa en el ejercicio de la gestión fiscal, un daño patrimonial y un nexo causal, de modo que solo es resarcible el detrimento directamente ligado a la indebida administración de recursos públicos. En la sentencia C-619 de 2002, declaró inexecutable la referencia a la culpa leve en la Ley 610 de 2000, afirmando que el criterio de imputación en materia de responsabilidad fiscal no puede ser más gravoso que el previsto para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, y que, por tanto, solo procede por dolo o culpa grave, so pena de vulnerar la igualdad y el debido proceso. En la sentencia C-340 de 2007, reiteró que estos elementos no son modulables por vía reglamentaria ni pueden presumirse en contra del gestor fiscal, por cuanto se trata de un régimen sometido al principio de legalidad estricta y de prueba suficiente.

El componente garantista se refuerza en decisiones más recientes. En la sentencia C-091 de 2022, la Corte examinó el control automático de los fallos con responsabilidad fiscal y exigió que dicho control jurisdiccional se estructure con etapas, términos y garantías compatibles con el artículo 29 de la Constitución, subrayando que el carácter resarcitorio del juicio fiscal no excluye la plena vigencia del debido proceso. A su vez, en la sentencia C-438 de 2022, el Tribunal cerró el paso a la ampliación del régimen hacia particulares no gestores, al declarar inexecutable el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 y recordar que solo pueden ser responsables fiscales quienes ostenten la condición de gestores fiscales en virtud de habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria sobre bienes o recursos públicos. Esta delimitación protege tanto la racionalidad del control fiscal como la seguridad jurídica de los particulares.

La doctrina coincide en leer este conjunto normativo y jurisprudencial en clave de garantismo constitucional. Maldonado Narváez enfatiza que el control fiscal ajustado al Estado Social de Derecho no puede operar como un mecanismo de persecución indiscriminada, sino como una función de vigilancia sometida a criterios de razonabilidad, respeto por las garantías mínimas de los gestores y orientación a la protección de derechos de la ciudadanía mediante una administración ética y eficiente de los recursos públicos. Gómez Lee, por su parte,

destaca que “sin culpa no hay responsabilidad fiscal”, y que la exigencia de dolo o culpa grave, junto con la prueba rigurosa del daño y del nexo causal, son condiciones indispensables para que la responsabilidad fiscal cumpla su función de corrección de desviaciones en el uso de recursos sin desbordar los límites del Estado de derecho.

Así, la responsabilidad fiscal se configura como un equilibrio constitucionalmente exigente: de un lado, protege el erario para asegurar que los recursos públicos se orienten efectivamente a los fines sociales definidos por la Constitución; de otro, se aplica bajo parámetros de imputación subjetiva, control jurisdiccional suficiente y respeto integral del debido proceso, la igualdad y la dignidad de las personas involucradas en la gestión fiscal.

## **7. Efectividad del control fiscal y problemas institucionales**

La producción empírica y de política pública sobre la efectividad del control fiscal revela un desfase entre la sofisticación normativa y la realidad institucional. Estudios sobre control fiscal interno, como el Estudio de la efectividad del control fiscal interno en Colombia (Toscano, 2023), muestran que la ineficiencia del control interno en entidades sujetas a la Contraloría General de la Nación se relaciona con debilidades en la implementación, falta de capacidades técnicas y ausencia de cultura de autocontrol. Ello implica que la responsabilidad fiscal, aun rediseñada doctrinalmente, opera muchas veces sobre déficits de información, auditorías formales y sistemas de gestión no integrados.

La doctrina previa de Gómez Lee sobre seguridad jurídica y responsabilidad fiscal ya había advertido que reformas como la de la Ley 42 de 1993 y los desarrollos posteriores crearon un mosaico normativo y jurisprudencial que generaba incertidumbre para los gestores, especialmente en temas de competencias, alcance del daño y compatibilidad con otras responsabilidades. El nuevo libro de 2026 pretende justamente ordenar ese campo disperso, proponiendo un marco coherente para el control concomitante y de advertencia introducido tras el Acto Legislativo 04 de 2019.

Desde una óptica filosófica, el problema de la efectividad puede leerse como una brecha entre validez normativa y eficacia social: el sistema de responsabilidad fiscal es formalmente robusto, pero su capacidad real para prevenir detrimentos y recuperar recursos es limitada si no se acompaña de:

1. Autonomía técnica de las contralorías.
2. Sistemas de información integrados y oportunos.
3. Coordinación con control disciplinario y penal, evitando duplicidades y vacíos.

## **8. En camino a una teoría crítica de la responsabilidad fiscal**

La doctrina contemporánea colombiana está transitando desde una concepción formal y procedimental de la responsabilidad fiscal, centrada en la mera aplicación del texto legal y en la contabilidad del detrimento, hacia una teoría crítica y material, en la que el eje es el patrimonio público como condición de posibilidad de los derechos sociales y el control fiscal como espacio institucional de garantía de la ciudadanía frente al mal uso del erario. En este giro, el patrimonio público deja de entenderse como un simple agregado de bienes estatales para asumirse como un bien constitucionalmente protegido, ligado a la realización efectiva del Estado Social de Derecho y al cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Dentro de este tránsito, el enfoque de Iván Darío Gómez Lee y Jorge Sebastián Castro Forero se ha consolidado como un punto de referencia ineludible. Su propuesta de un “nuevo enfoque constitucional” de la responsabilidad fiscal plantea un modelo constitucionalizado, garantista y compatible con la convencionalidad, en el cual el juicio de responsabilidad fiscal es concebido como un procedimiento administrativo contencioso sometido no solo a los estándares internos de debido proceso, sino también a los mínimos derivados del control de convencionalidad en materia de derechos humanos (Gómez Lee & Castro Forero, 2021). Ello implica reclamar un código general sistemático de responsabilidad fiscal, que unifique criterios sustantivos y procesales hoy dispersos, y un rediseño institucional orientado a la efectividad real: recuperación efectiva del daño,

prevención de nuevas afectaciones, incentivos a la integridad, más que a la mera producción de fallos numéricamente cuantificables.

Este planteamiento dialoga, de un lado, con las críticas empíricas que muestran la brecha entre la intensidad del aparato de control y la limitada recuperación del patrimonio público, y, de otro lado, con la jurisprudencia constitucional que insiste en que la protección del patrimonio público debe realizarse bajo estrictos estándares de legalidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y respeto al debido proceso (C-840 de 2001; C-619 de 2002; C-340 de 2007; C-090 de 2022; C-438 de 2022). En este marco, una teoría crítica de la responsabilidad fiscal no se limita a optimizar instrumentos técnicos, sino que interroga sus efectos materiales sobre la lucha contra la corrupción, la protección de derechos y la distribución de cargas entre Estado, gestores y particulares, evitando tanto la impunidad frente al daño al erario como la configuración de un poder fiscal arbitrario o desproporcionado.

## **9. Conclusiones**

La reconstrucción doctrinal y jurisprudencial de la responsabilidad fiscal en Colombia permite afirmar que nos encontramos ante una institución constitucional compleja, situada en la intersección entre el derecho financiero público, el derecho constitucional económico y la teoría del Estado Social de Derecho. No se trata solo de un procedimiento técnico de contabilización de detrimentos, sino de un dispositivo jurídico político mediante el cual el ordenamiento busca corregir desviaciones en el uso del patrimonio público, asegurar la eficacia del gasto y preservar las condiciones materiales para el goce efectivo de los derechos fundamentales. En esa medida, la responsabilidad fiscal cumple una función de garantía estructural del proyecto constitucional de 1991.

En segundo lugar, el análisis evidencia un proceso consistente de constitucionalización garantista. La Corte Constitucional ha delimitado con claridad los contornos del instituto: ha reiterado su naturaleza resarcitoria y no punitiva (C-840 de 2001), ha fijado sus elementos estructurales (conducta dolosa o gravemente culposa, daño patrimonial real y nexo causal: C-340 de 2007), ha excluido la culpa leve como criterio de imputación (C-619 de 2002) y ha sometido las reformas recientes (Decreto 403 de 2020, Ley 2195 de 2022) a un examen

estricto de compatibilidad con el debido proceso, la legalidad y la seguridad jurídica (C-090 y C-438 de 2022). La conclusión que se impone es que la responsabilidad fiscal solo es legítima en un Estado social de derecho si opera bajo estándares robustos de imputación subjetiva, prueba suficiente y control jurisdiccional efectivo.

En tercer lugar, desde una perspectiva iusfilosófica, hemos mostrado que la responsabilidad fiscal no puede entenderse al margen de una teoría material del patrimonio público como condición de posibilidad de los derechos sociales. El patrimonio público ya no es solo un objeto de tutela contable, sino un bien constitucional cuya afectación repercute en la igualdad, la dignidad y la justicia distributiva. En esta línea, autores como Maldonado Narváez subrayan que el control fiscal debe ajustarse a la filosofía del Estado social, orientándose a garantizar las garantías mínimas de las personas mediante una administración ética y transparente de los recursos. Gómez Lee y Castro Forero manifiestan que el juicio de responsabilidad fiscal se integra en el derecho constitucional económico como mecanismo de corrección de fallas en el uso de recursos esenciales para la realización de los derechos y para el cumplimiento de compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En cuarto lugar, la reflexión confirma la necesidad de avanzar hacia una teoría crítica de la responsabilidad fiscal. En este sentido, se debe ir más allá de la lectura formalista de la Ley 610 de 2000 y de las reformas posteriores, para interrogar sus efectos reales sobre la lucha contra la corrupción, la recuperación del daño y la distribución de cargas entre Estado, gestores y terceros. Una perspectiva crítica exige revisar: i) la eficiencia material del sistema en términos de resarcimiento efectivo; ii) los riesgos de expansión desproporcionada del poder fiscal frente a gestores y particulares; y iii) la coherencia del régimen con los estándares interamericanos de debido proceso administrativo y protección de derechos humanos, como lo sugiere la literatura sobre convencionalidad del control fiscal.

Finalmente, desde un plano propositivo, las discusiones doctrinales examinadas convergen en la conveniencia de un Código General de Responsabilidad Fiscal, sistemático y coherente, que integre los avances jurisprudenciales y las exigencias de convencionalidad. Este código debería: reforzar la definición precisa de los

elementos de la responsabilidad fiscal; positivizar garantías procesales hoy construidas sobre todo por la jurisprudencia; clarificar la relación con otros regímenes de responsabilidad (penal, disciplinaria, civil); y consolidar mecanismos de evaluación empírica de la eficacia del control fiscal. Solo así la responsabilidad fiscal podrá cumplir plenamente su doble vocación: ser, a la vez, una herramienta eficaz de protección del erario y un dispositivo respetuoso de la dignidad, la libertad y la igualdad de las personas sometidas a juicio fiscal en el marco de un Estado social y democrático de derecho.

## Referencias bibliográficas:

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. 15 de agosto, 2000. DO núm. 44.133 (Col.).

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. 18 de enero, 2022. DO núm. 51.921 (Col.).

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2195\\_2022.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022.html)

Decreto Ley 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. 16 de marzo, 2020. DO núm. 51.258 (Col.).

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0403\\_2020.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0403_2020.html)

Corte Constitucional [CC], 9 de agosto, 2001, MP: J. Araujo Rentería, Sentencia C-840/01, [Col.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-840-01.htm>

Corte Constitucional [CC], 8 de agosto, 2002, MP: J. Córdoba Triviño, Sentencia C-619/02, [Col.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-619-02.htm>

Corte Constitucional [CC], 9 de mayo, 2007, MP: R. Escobar Gil, Sentencia C-340/07, [Col.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-340-07.htm>

Corte Constitucional [CC], 10 de marzo, 2022, MP: A. J. Lizarazo Ocampo, Sentencia C-090/22, [Col.].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-090-22.htm>

Corte Constitucional [CC], 10 de marzo, 2022, MP: C. Pardo Schlesinger, Sentencia C-091/22, [Col.].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-091-22.htm>

Corte Constitucional [CC], 30 de noviembre, 2022, MP: J. E. Ibáñez Najar, Sentencia C-438/22, [Col.].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-438-22.htm>

Acosta González, P. A., Barbosa Jaimes, J. C., y Rojas Garavito, G. J. (2020). El precedente administrativo en el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia. *IUSTITIA*, (18), 9-20. <https://doi.org/10.15332/iust.v0i18.2796>

Chaux Donado, F. J. (2025). La responsabilidad fiscal y la responsabilidad penal en Colombia (Documento de análisis institucional). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2025/08/La-responsabilidad-fiscal-y-la-responsabilidad-penal-en-Colombia.pdf>

Gómez Lee, I. D., y Castro Forero, J. S. (2021). Fundamentos de la responsabilidad fiscal en Colombia. Nuevo enfoque constitucional, aspectos sustantivos y procesales. Tirant lo Blanch; Universidad Externado de Colombia.

Maldonado Narváez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44(120), 135-162.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-38862014000100006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862014000100006)

Ramos Vergara, L. G., y Angulo Bonilla, L. F. (s.f.). *Constitución Política de Colombia comentada*. Ediciones Nueva Jurídica.

Rodríguez, L. (s.f.). Los elementos configurativos de la responsabilidad fiscal: el daño patrimonial, la conducta subjetiva del gestor fiscal y el nexo de causalidad. Universidad Externado de Colombia.

Cabezas Manosalva, N. (2022). El juicio de responsabilidad fiscal: la convencionalidad del control fiscal en Colombia. En A. F. Ospina Garzón (Ed.), Horizontes del contencioso administrativo. Tomo I. El contencioso administrativo no jurisdiccional (pp. 311-352). Universidad Externado de Colombia.

Ordóñez Vásquez, T. (2007). La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial. IUSTA, 1(26).

<https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2007.0026.07>