ICP | Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

La responsabilidad fiscal y la responsabilidad penal en Colombia

Francisco José Chaux Donado

Agosto 2025

La responsabilidad fiscal y la responsabilidad penal en Colombia

Autor

Francisco José Chaux Donado
Abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad y Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional

Documento de análisis institucional

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)
Calle 70 No. 7a – 29 / (+57) 313 431 20 95
http://www.icpcolombia.org

ISBN: 978-628-95318-6-2

Agosto, 2025
Bogotá, Colombia

Contenido

Resumen **4**

Introducción **5**

1. La responsabilidad fiscal **5**
1.1 Elementos de la responsabilidad fiscal 7
El daño patrimonial al Estado 7
La conducta dolosa o culposa del gestor fiscal 8
El nexo de causalidad 8
1.2 El proceso de responsabilidad fiscal 9

2. La responsabilidad penal **11**
2.1 Elementos del delito 12
Tipicidad 12
Antijuridicidad 13
Culpabilidad 14
2.2 El proceso penal 15

3. Aplicación concurrente de las responsabilidades fiscal y penal: análisis práctico y jurisprudencial **17**

Conclusión **19**

Referencias **20**

Resumen

El presente artículo examina la responsabilidad fiscal y penal en Colombia como mecanismos de control estatal orientados a salvaguardar los intereses públicos frente a la gestión indebida de recursos y la comisión de delitos. Se realiza un desarrollo conceptual y normativo de ambas figuras, detallando sus elementos estructurales, sus respectivos procesos -regido uno por la Ley 610 de 2000 y otro por la Ley 906 de 2004-, y su aplicación en contextos prácticos. A través del análisis de fuentes doctrinales, jurisprudenciales y normativas, se evidencia que la responsabilidad fiscal y penal, aunque distintas en naturaleza, finalidad y consecuencias, pueden coexistir y complementarse en relación con unos mismos hechos. No obstante, pese a la existencia de estos mecanismos de control, se concluye que persisten altos niveles de afectación al patrimonio público, lo cual sugiere un problema estructural de cultura social frente al respeto por lo público y la legalidad.

Palabras clave: responsabilidad fiscal; responsabilidad penal; control estatal; daño patrimonial; proceso penal; proceso fiscal; función pública; corrupción; cultura de legalidad

Introducción

La protección del patrimonio público constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho. En efecto, la adecuada gestión y preservación de los bienes y recursos estatales no solo es un imperativo constitucional, sino también una condición esencial para el cumplimiento de los fines estatales. Con el fin de investigar y responder ante posibles afectaciones al erario, el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto distintos mecanismos de control, entre los cuales se destacan la **responsabilidad fiscal** y la **responsabilidad penal**.

El presente escrito tiene como propósito examinar el régimen de responsabilidad fiscal como herramienta jurídica para garantizar la integridad del patrimonio público, así como su relación con la responsabilidad penal, entendida esta última como el instrumento más severo de persecución y sanción frente a conductas que lesionan intereses jurídicos fundamentales. A partir del análisis de sus elementos, naturaleza jurídica y finalidades, se ofrecerá una visión comparada de ambas figuras, resaltando sus diferencias, puntos de contacto y posibilidades de coexistencia.

1. La responsabilidad fiscal

En primer lugar, todos los ciudadanos tienen el deber de proteger los bienes y recursos que, por pertenecer al Estado, son de interés colectivo. Esta obligación se refuerza especialmente en relación con los servidores públicos y particulares que tienen a su cargo la administración de dichos bienes. A partir de la Constitución Política de 1991, el modelo de control fiscal en Colombia fue objeto de una transformación sustancial, pasando de un enfoque centrado en criterios contables y formalistas a uno orientado a la evaluación sustantiva de la gestión pública.

Tal como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001, el control fiscal en Colombia evolucionó históricamente desde una concepción basada en la contabilidad nacional, como lo evidencian normas fundacionales como la Ley 42 de 1923 y sus posteriores modificaciones. No obstante, con la Constitución de 1991, el constituyente rediseñó esta función para orientarla hacia la evaluación posterior y selectiva de la gestión fiscal, excluyendo expresamente los controles previos y perceptivos que, con el tiempo, habían generado efectos lesivos sobre la autonomía de los ordenadores del gasto y una cultura de coadministración sin responsabilidad real.

De este modo, el nuevo modelo de control adoptado en el artículo 267 superior asigna a la Contraloría General de la República una función pública

centrada en la vigilancia del uso eficiente, económico y equitativo de los recursos públicos, y reconoce que el control fiscal debe actuar como una herramienta correctiva y propositiva dentro del aparato estatal, privilegiando lo sustancial sobre lo meramente formal. Esta visión responde a la necesidad de un Estado gestor, más cercano a la ciudadanía y orientado a la obtención efectiva de resultados (Sentencia C-840 de 2001).

Así, tanto los servidores públicos como los particulares que administren fondos estatales deben asumir sus responsabilidades en función de la realización de objetivos públicos concretos, no solo desde el cumplimiento normativo, sino también desde una comprensión activa de su rol como garantes de la integridad y eficacia del patrimonio público (Sentencia C-840 de 2001).

Bajo este escenario, tal como lo define la Ley 610 de 2000, la gestión fiscal es:

> "*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*".

En palabras más simples, la gestión fiscal abarca todas las decisiones y acciones mediante las cuales se manejan los bienes y fondos públicos, ya sea por parte de servidores públicos o de particulares. Esto incluye tareas como planear, adquirir, conservar, gastar o invertir recursos estatales, y exige hacerlo conforme a principios orientados a garantizar el interés general y la eficacia institucional.

Cabe aclarar que esta noción no se limita a quienes ejecutan directamente el gasto. Toda persona con poder de decisión sobre recursos públicos ejerce gestión fiscal. Esto incluye al ordenador del gasto, al jefe de presupuesto, al tesorero y, también, a contratistas o particulares que, por delegación estatal, tienen a su cargo el manejo de fondos públicos. Por tanto, el control fiscal se aplica tanto a empleados públicos como a particulares, siempre que tengan responsabilidad sobre el patrimonio estatal (Sentencia C-840 de 2001).

En ese contexto, la doctrina ha identificado dos formas de entender la responsabilidad fiscal: como una figura **sustancial**, en tanto condición atribuible a quien ejerce gestión fiscal; y como una figura **procedimental**,

entendida como el proceso mediante el cual se busca la reparación del daño causado al patrimonio público. (Leal, 2021, pág. 19).

A pesar de los intentos de modificación de la Ley 610 de 2000, a través del Decreto 403 de 2020, que fue declarado inexequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-090 de 2022- particularmente en lo relativo a las definiciones estructurales de la responsabilidad fiscal, esta norma establece de forma expresa que el objeto de la responsabilidad fiscal es:

> *"El resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal".*

1.1 Elementos de la responsabilidad fiscal

A partir de esta definición legal, y para efectos prácticos, se han delimitado los tres elementos esenciales que estructuran la responsabilidad fiscal:

El daño patrimonial al Estado

El primer elemento estructural de la responsabilidad fiscal es la existencia de un daño patrimonial real y verificable, entendido como cualquier afectación negativa al conjunto de bienes, derechos, rentas o recursos del Estado. Este daño, regulado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, puede presentarse en forma de pérdida, deterioro, perjuicio, disminución o detrimento del patrimonio público, y debe ser consecuencia directa de una gestión fiscal ineficiente.

La Corte Constitucional ha precisado que se trata de un daño especial, que solo resulta jurídicamente relevante en la medida en que recae sobre bienes públicos y se produce en el marco funcional de la gestión fiscal. Así, no todo perjuicio ocasionado por un servidor público configura responsabilidad fiscal, sino únicamente aquel que tenga relación directa con decisiones sobre el manejo de fondos o bienes estatales. Adicionalmente, el daño debe estar plenamente demostrado en el proceso fiscal: no basta con afirmaciones genéricas o con inferencias hipotéticas, sino que debe acreditarse de manera cierta, especial, anormal y cuantificable (Corte Constitucional, sentencias C-840 de 2001; SU- 431 de 2015; C-438 de 2022).

El concepto de patrimonio público, por su parte, abarca tanto bienes tangibles como intangibles, e incluye las entidades del nivel central, descentralizado y por servicios, de modo que su protección no se limita exclusivamente a la Nación sino a todo el aparato estatal que administre recursos públicos.

Desde el punto de vista de su estimación, la doctrina ha sostenido que el daño puede comprender el daño emergente -entendido como el valor de reposición de los bienes o fondos afectados-, el lucro cesante -por ingresos dejados de percibir- y la indexación -por pérdida del poder adquisitivo de la moneda-. También se ha reconocido que en la valoración del detrimento debe considerarse si, pese a la irregularidad de la gestión fiscal, la administración obtuvo algún beneficio. Ello debido al carácter eminentemente resarcitorio de la responsabilidad fiscal, orientada a restituir el patrimonio público efectivamente afectado. (Lozano Puentes & Iguaran Arana, 2016, págs. 76 - 84).

La conducta dolosa o culposa del gestor fiscal

El segundo elemento estructural de la responsabilidad fiscal es la existencia de una conducta activa u omisiva imputable al gestor fiscal, que haya generado el daño patrimonial. Dicha conducta debe ser dolosa o culposa en grado grave, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 y desarrollado por la jurisprudencia constitucional y administrativa. Esto excluye del ámbito de la responsabilidad fiscal los errores excusables o los simples descuidos leves, que no alcanzan el umbral de reprochabilidad requerido.

La Corte Constitucional ha precisado que esta imputación subjetiva encuentra su fundamento en el artículo 90 de la Constitución, que exige dolo o culpa grave para la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales. Así lo reafirmó la Sentencia C-619 de 2002, al declarar inexequible el uso de la culpa leve como criterio de imputación, al considerar que vulneraba el principio de igualdad y suponía una carga excesiva para quienes ejercen funciones públicas. De esta forma, la jurisprudencia unificó el fundamento de imputación entre las distintas formas de responsabilidad patrimonial frente al Estado.

Además, el legislador ha introducido presunciones legales de dolo y culpa grave en ciertos escenarios contractuales mediante el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011. Estas presunciones, cuya constitucionalidad fue avalada por la Sentencia C-438 de 2022, se fundamentan en la necesidad de proteger el patrimonio público, garantizar la eficiencia del control fiscal y fomentar la transparencia administrativa. Son, sin embargo, presunciones *iuris tantum*, que pueden ser desvirtuadas mediante prueba en contrario.

El nexo de causalidad

El tercer elemento es el nexo causal, que exige probar la existencia de una relación directa y determinante entre la conducta del gestor fiscal y el daño patrimonial producido. Este vínculo no se limita a la mera coincidencia temporal o fáctica: debe acreditarse que la conducta fue la causa jurídica relevante del perjuicio al erario.

La doctrina ha definido este elemento como "*la relación estrictamente suficiente y necesaria entre la conducta del gestor fiscal o quien actúa con ocasión de la gestión fiscal y/o de su acción u omisión relevante y el correspondiente daño al patrimonio público, es decir, una causa-efecto que genere la lesión al erario*" (Noriega Leal, 2021, p. 58).

La Corte ha sostenido que este nexo debe analizarse desde una doble dimensión: por un lado, la causalidad fáctica, que exige demostrar que el comportamiento activo u omisivo fue condición necesaria para que el daño ocurriera; y por otro, la causalidad jurídica, que deriva de la exigibilidad funcional, legal o contractual de una conducta determinada. Solo cuando ambos elementos se configuran, puede hablarse de imputación válida en sede fiscal.

El nexo causal también puede verse interrumpido por la existencia de una causa extraña, como el caso fortuito o la fuerza mayor, que exonera de responsabilidad al gestor. En estos eventos, debe acreditarse que el daño fue ocasionado por factores completamente ajenos a la esfera de control del presunto responsable (Corte Constitucional, sentencias SU-431 de 2015 y C-438 de 2022).

En palabras del doctrinante Rolando Noriega:

"*No podemos olvidar que el nexo causal debe estar desprovisto de circunstancias que por si solas pueden romper su relación entre la conducta y el daño patrimonial y en este caso nos referimos especialmente a la existencia de circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que de existir entierran cualquier tipo de relación de causalidad como elemento de la responsabilidad fiscal*" (Leal, 2021, pág. 59).

1.2. El proceso de responsabilidad fiscal

El proceso de responsabilidad fiscal constituye una manifestación de la función de vigilancia sobre la gestión fiscal atribuida a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales, conforme a los artículos 268.5 y 272 de la Constitución Política. Estas entidades están facultadas para establecer la existencia de responsabilidad por una gestión irregular, imponer las sanciones pecuniarias del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos. Esta competencia no solo corresponde al nivel nacional, sino que se extiende a las contralorías departamentales, distritales y municipales, dentro de su respectivo ámbito territorial (Corte Constitucional. Sentencias SU-620 de 1996 y C-382 de 2008).

El proceso fue regulado mediante la Ley 610 de 2000, que introdujo un marco procedimental más preciso y garantista en comparación con el régimen anterior de la Ley 42 de 1993. Su naturaleza es administrativa y su objeto específico es determinar si, en el marco de la gestión fiscal, un

servidor público o particular incurrió en una conducta dolosa o gravemente culposa que haya ocasionado un daño al patrimonio público. El énfasis del proceso no es sancionatorio, sino patrimonial, dirigido exclusivamente a asegurar la reparación del detrimento económico sufrido por el Estado (Corte Constitucional. sentencias C-840 de 2001 y SU-431 de 2015).

La jurisprudencia constitucional y la doctrina han definido una serie de características esenciales del proceso de responsabilidad fiscal. En primer lugar, su inicio está condicionado al ejercicio previo del control fiscal, lo que significa que solo puede activarse frente a hechos detectados en el marco de esa función. En segundo lugar, se rige por principios de autonomía e independencia frente a otros regímenes de responsabilidad, como el disciplinario o el penal. En tercer lugar, exige acreditar una relación de causalidad entre el daño patrimonial y una conducta reprochable, calificada por el dolo o la culpa grave. En cuarto lugar, su desarrollo debe observar integralmente el derecho al debido proceso, en los términos de los artículos 29 y 209 de la Constitución (Sentencias SU-620 de 1996, C-840 de 2001, C-382 de 2008, SU-431 de 2015; (Lozano Puentes & Iguaran Arana, 2016, pág. 59).

Desde el punto de vista procedimental, el proceso puede iniciarse de oficio, por denuncia o a solicitud de una entidad vigilada. Cuando no exista claridad sobre los hechos, el daño o los presuntos responsables, la ley prevé una etapa previa de indagación preliminar, con una duración máxima de seis meses. Esta fase tiene carácter instrumental y su resultado puede ser el archivo o la apertura formal del proceso. A partir del auto de apertura -acto que marca el inicio oficial- se identifican los presuntos responsables, se delimita el daño, se decreta la práctica de pruebas y, si es necesario, se adoptan medidas cautelares. Posteriormente, se puede emitir un auto de imputación, abrir un término probatorio y, con base en el material recaudado, dictar un fallo con o sin responsabilidad fiscal. La decisión final tiene naturaleza de acto administrativo y puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 42 de 1993; Decreto 403 de 2020).

Asimismo, el legislador ha previsto mecanismos para ampliar el alcance subjetivo del proceso, en especial bajo el principio de solidaridad. Así, cuando se configura un daño patrimonial, pueden ser declarados responsables no solo el gestor directo, sino también el ordenador del gasto, la entidad contratante, el contratista y otras personas que hayan contribuido al detrimento con culpa o dolo, conforme al artículo 119 de la Ley 1474 de 2011. Las contralorías pueden, además, adelantar medidas de cobro coactivo y contratar excepcionalmente con empresas privadas para el ejercicio de funciones de vigilancia fiscal (Corte Constitucional. sentencias SU-620 de 1996 y C-382 de 2008).

En suma, el proceso de responsabilidad fiscal constituye una herramienta jurídica esencial para la defensa del patrimonio público. Su

estructura garantiza el respeto de los derechos fundamentales de los implicados y permite exigir consecuencias patrimoniales frente a conductas irregulares en el manejo de recursos estatales, dentro de los límites y competencias asignadas constitucional y legalmente a los órganos de control fiscal.

2. La responsabilidad penal

En contraste con aquella obligación que surge de responder por el descuido en la custodia de los bienes del Estado, en el sistema jurídico colombiano existe otro tipo de responsabilidad que puede considerarse más drástica: la responsabilidad penal. Esta se configura como el escenario último al que se somete el ciudadano cuando incurre en una conducta contraria al ordenamiento jurídico.

En términos de la Corte Constitucional, "*la responsabilidad penal es el compromiso que le cabe al sujeto por la realización de un hecho punible y conforme a la legislación vigente no existe duda alguna de qué esta se predica tanto de los sujetos imputables como de los inimputables*" (Corte Constitucional. sentencias C-839 de 2001 y C-176 de 1993).

Tal conclusión es consecuencia de la existencia de dos clases de hechos punibles, en términos estructurales, en el Código Penal Colombiano: (i) el hecho punible realizable por el sujeto imputable que surge como conducta típica, antijurídica y culpable, y (ii) el hecho punible realizable por sujeto inimputable que surge como conducta típica y antijurídica pero no culpable (Corte Constitucional. sentencias C-839 de 2001 y C-176 de 1993).

En este contexto, resulta útil adoptar una visión más completa sobre el derecho penal, que contemple su configuración institucional, su estructura normativa y su función teórica. Como lo explica (Martínez, 2019, págs. 15-18) el derecho penal puede ser comprendido en tres sentidos distintos:

- **Como poder punitivo**: es la capacidad del Estado para definir ciertas conductas como delitos y asignarles consecuencias jurídicas (penas o medidas de seguridad). Este poder implica una intervención intensa sobre los derechos fundamentales, por lo que debe ejercerse bajo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y dentro de los límites establecidos por la Constitución y los derechos humanos.

- **Como derecho objetivo**: es el conjunto de normas jurídicas que tipifican conductas como delitos y establecen las sanciones aplicables. Este componente solo puede derivarse de la ley, en tanto expresión de la voluntad democrática, y garantiza principios

fundamentales como la legalidad estricta, la proscripción de la analogía y la irretroactividad de la ley penal.

- **Como dogmática penal**: es la dimensión académica y sistemática del derecho penal, que permite su interpretación racional, promueve la coherencia en la jurisprudencia y asegura una aplicación justa de la ley penal. La dogmática opera como un método que orienta la función judicial y legislativa hacia la justicia material.

Desde esta triple aproximación, el derecho penal no solo se manifiesta como un cuerpo normativo, sino como un instrumento de poder que debe ejercerse bajo estrictos criterios de legitimidad, racionalidad y control institucional.

2.1 Elementos del delito

En esa misma línea, los elementos estructurales del delito -tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad- han sido objeto de un amplio desarrollo doctrinal.

Tipicidad

La tipicidad constituye el primer elemento del delito y hace referencia a la adecuación entre un comportamiento humano y la descripción legal de una conducta prohibida. Se trata de un juicio lógico de comparación entre el hecho concreto y el supuesto abstracto contenido en la norma penal (Castillo, 2019, pág. 264).

Desde una perspectiva sistemática, la doctrina penal colombiana ha adoptado una noción compleja del tipo penal, en la que confluyen tanto elementos objetivos (como la conducta, el resultado y la relación de causalidad) como subjetivos (como el dolo o la culpa). En otras palabras, el tipo penal no se limita a una descripción gramatical de la norma, sino que contiene también exigencias subjetivas que deben concurrir para que una conducta sea típica (Velásquez, 1994, págs. 310-327).

El desarrollo teórico más reciente enfatiza que la tipicidad no se reduce a una categoría estática, sino que responde a un proceso de valoración jurídica. De ahí que resulte fundamental diferenciar entre el tipo penal como categoría normativa y la tipicidad como juicio de adecuación entre el hecho y esa categoría (Castillo, 2019, pág. 264). Además, este juicio puede proyectarse sobre conductas dolosas, culposas u omisivas, cada una con sus propios requisitos estructurales (Velásquez, 1994, págs. 310-327).

En síntesis, el tipo penal es la descripción legal objetivo-subjetiva de una conducta prohibida, y la tipicidad es el proceso mediante el cual se verifica que un hecho concreto encaje dentro de ese molde normativo. Esta

estructura permite delimitar el poder punitivo del Estado y garantizar el principio de legalidad penal, según el cual solo puede ser castigado aquello que esté previamente definido por la ley.

Antijuridicidad

Una vez verificada la tipicidad de la conducta, el análisis penal exige determinar si esta resulta contraria al ordenamiento jurídico, es decir, si puede calificarse como antijurídica. En este sentido, la antijuridicidad constituye el segundo elemento estructural del delito y representa la contradicción objetiva y valorativa entre la conducta típica y el Derecho.

Desde una perspectiva formal, la antijuridicidad implica la mera contrariedad de la acción con una norma jurídica que prohíbe u ordena determinado comportamiento. No obstante, como lo advierte (Velásquez, 1994, págs. 392-401), esta no puede entenderse de forma reducida, pues el sistema jurídico también contiene normas permisivas -las denominadas causales de justificación- que autorizan, en ciertas circunstancias, la realización de conductas típicas. Por ello, una conducta formalmente antinormativa no es automáticamente antijurídica si existe una justificación legal válida.

A esta concepción se suma un segundo componente: la **antijuridicidad material**, entendida como la lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado por la norma penal. Según (Velásquez, 1994) el juicio de antijuridicidad exige evaluar no solo la ausencia de causas de justificación (elemento formal), sino también la afectación del bien jurídico protegido (elemento material), de modo que se configure un injusto penal específico, distinto del injusto civil, administrativo o laboral.

Esta construcción mixta es compartida por (Arrubla, 2019, pág. 459), quien destaca que el artículo 11 del Código Penal colombiano recoge expresamente esta doble dimensión: “Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídico tutelado por la ley penal”. De allí que la antijuridicidad no se agote en el juicio de contradicción normativa, sino que exige constatar un daño o amenaza jurídicamente relevante.

En suma, la antijuridicidad en el sistema penal colombiano debe ser entendida como un juicio normativo complejo, de carácter objetivo y subjetivo, en el que concurren la ausencia de justificación y la afectación efectiva del bien jurídico. Esta postura permite asumir una concepción integral del injusto penal, estructurado sobre los desvalores de acción y de resultado.

Culpabilidad

La culpabilidad constituye el tercer elemento estructural del delito y su estudio resulta crucial para comprender los límites de la potestad punitiva del Estado. Si bien el término tiene diversos usos en el ámbito penal -como sinónimo de responsabilidad, como principio rector del sistema penal o como categoría dogmática-, su acepción técnica más relevante es esta última, en cuanto presupuesto necesario para la imposición legítima de una pena (Angulo, 2019, pág. 519).

Desde una perspectiva formal, la culpabilidad puede entenderse como un juicio de exigibilidad, mediante el cual se imputa al sujeto la realización de un injusto penal (esto es, una conducta típica y antijurídica), sobre la base de que pudo actuar conforme al derecho, pero decidió no hacerlo. Este juicio se estructura a partir de condiciones de orden personal y social, lo que evidencia el carácter normativo e históricamente situado de la culpabilidad (Velásquez, 1994, págs. 455-477). En efecto, no se trata simplemente de reprochar una acción inmoral, sino de verificar si, dadas sus circunstancias, el agente tenía la capacidad de comprender la ilicitud del hecho y de autodeterminarse conforme a dicha comprensión, conforme lo establece el artículo 31 del Código Penal colombiano.

A partir de esta concepción, la culpabilidad asume un doble carácter: individual, en tanto se refiere a las condiciones concretas del autor del hecho; y social, pues se funda en valores y exigencias del Estado social y democrático de derecho (Velásquez, 1994). Esta dimensión social excluye concepciones meramente éticas, psicológicas o metafísicas -como la "libertad interna" o la "reprochabilidad"-, y exige en cambio una valoración jurídico-normativa y garantista, que actúe como límite a la pena en un sistema penal orientado por principios constitucionales.

En este contexto, y siguiendo la dogmática penal contemporánea, se han identificado tres requisitos fundamentales para estructurar el juicio de culpabilidad: i) imputabilidad, esto es, la capacidad del sujeto de comprender y autodeterminarse al momento del hecho; ii) conocimiento de la antijuridicidad, como presupuesto del dolo; y iii) exigibilidad de otra conducta, lo cual implica descartar supuestos de inimputabilidad, error de prohibición invencible o fuerzas externas irresistibles.

En síntesis, la culpabilidad como categoría dogmática cumple una función esencial: delimitar la potestad sancionadora del Estado, asegurando que solo se imponga pena a quien haya obrado con libertad jurídica suficiente para comportarse conforme al ordenamiento. Esta construcción no solo encuentra sustento en el principio de legalidad penal, sino también en los postulados de dignidad humana que orientan todo el sistema constitucional colombiano (Angulo, 2019) (Velásquez, 1994).

2.2 El proceso penal

En el marco del Estado social y democrático de derecho, el proceso penal en Colombia responde a un modelo constitucional que garantiza tanto la efectividad de la justicia como la protección de los derechos fundamentales de las personas involucradas en el ejercicio de la acción penal. A partir del Acto Legislativo 03 de 2002, el ordenamiento jurídico adoptó el sistema penal acusatorio, con una clara separación funcional entre los órganos encargados de investigar, acusar y juzgar, y una reconfiguración de las etapas procesales bajo los principios de oralidad, inmediación, contradicción, publicidad y concentración (Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2021).

En este sistema, la Fiscalía General de la Nación tiene a su cargo la etapa de investigación, dirigida a recolectar evidencia en condiciones de legalidad y técnica, sin funciones jurisdiccionales. Los elementos obtenidos en esta etapa son considerados evidencias o material probatorio y solo adquieren el carácter de prueba en el juicio oral, previa valoración judicial. El juicio, por su parte, constituye el espacio en el que se debate públicamente la responsabilidad penal del acusado, garantizando el principio de inmediación y el respeto al derecho de defensa, que opera desde el inicio mismo del procedimiento y comprende la posibilidad de controvertir pruebas, acceder a la evidencia, y presentar elementos de convicción en igualdad de condiciones (Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2021).

Desde una perspectiva dogmática, el proceso penal colombiano puede caracterizarse como un modelo acusatorio formal -también denominado sistema mixto- en el que se preserva la independencia judicial frente al órgano acusador, bajo el postulado "quien acusa no juzga", lo que garantiza la imparcialidad del juez de conocimiento (Bernal Cuellar & Montealegre Lynett, 2013, págs. 196-197).

Este modelo se funda en varios principios estructurales: (i) el principio acusatorio, que impide que el juez actúe de oficio en la etapa de juzgamiento; (ii) la correlación entre acusación y fallo; (iii) la vigencia de la *reformatio in pejus*; (iv) el principio de legalidad de la actuación procesal y de la prueba; y (v) el predominio de formas orales y públicas como manifestaciones del debido proceso.

Adicionalmente, el proceso penal está profundamente vinculado con la noción de Estado de derecho, entendido como un orden institucional en el que la justicia penal debe ejercerse con previsibilidad, proporcionalidad y respeto de las garantías fundamentales del inculpado. La independencia judicial, el respeto al principio de legalidad y la prevalencia de las garantías procesales configuran así un proceso cuya finalidad no es únicamente sancionatoria, sino también garantista y legitimadora del ius puniendi estatal (Bernal Cuellar & Montealegre Lynett, 2013).

Finalmente, en cuanto al desarrollo procedimental de la responsabilidad penal, el ordenamiento jurídico colombiano contempla dos esquemas principales: el proceso penal ordinario y el procedimiento abreviado, ambos regulados por la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. La distinción entre uno y otro responde a criterios de gravedad del delito y de política criminal, sin que ello implique la renuncia a las garantías procesales que rigen el debido proceso.

El proceso penal ordinario se estructura a través de diversas etapas sucesivas, inicia con una etapa de indagación, que es una fase preliminar dirigida por la Fiscalía General de la Nación para verificar la existencia de un hecho punible. Si existen elementos que lo justifiquen, se avanza a la etapa de investigación, momento en el cual se recolectan elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida. Luego se realiza la formulación de imputación ante un juez de control de garantías, acto mediante el cual se comunica formalmente al imputado la existencia del proceso en su contra.

Posteriormente, si hay mérito, se presenta el escrito de acusación y se celebra la audiencia de formulación de acusación ante el juez de conocimiento, seguida de la audiencia preparatoria, donde se depura el debate probatorio. Culminada esta fase, se lleva a cabo el juicio oral, escenario donde se practican las pruebas con inmediación, contradicción y publicidad, y que culmina con la lectura del fallo. En caso de condena, se procede a la individualización de la pena y eventual audiencia de sentencia.

Por su parte, el procedimiento penal abreviado introducido mediante la ley 1826 de 2017, opera en casos especiales. Este procedimiento busca simplificar el trámite sin sacrificar las garantías sustanciales, y contempla tres etapas principales: el traslado del escrito de acusación, la audiencia concentrada en la cual se practican las pruebas y se profiere sentencia. Su diseño permite mayor celeridad en la administración de justicia penal, en especial frente a delitos de menor lesividad.

Ambos procedimientos -ordinario y abreviado- materializan los principios que rigen el proceso penal en el Estado Social de Derecho y permiten una adecuada verificación de los elementos estructurales del delito, garantizando que toda persona solo pueda ser sancionada penalmente mediante una decisión adoptada conforme a derecho, tras el pleno respeto de sus garantías fundamentales.

3. Aplicación concurrente de las responsabilidades fiscal y penal: análisis práctico y jurisprudencial

Descritos los elementos estructurales de la responsabilidad penal y fiscal en Colombia, así como el proceso que les da forma, es pertinente señalar que ambos regímenes sancionatorios pueden activarse respecto de unos mismos hechos. Ello obedece a que la finalidad y naturaleza de las sanciones en cada uno de estos ámbitos es distinta: mientras la responsabilidad penal persigue una sanción de carácter personal, como la privación de la libertad, la responsabilidad fiscal tiene un propósito resarcitorio, encaminado a reparar el daño patrimonial al Estado.

Esta posibilidad ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional. En la Sentencia C-382 de 2008, la Corte estableció que:

> *"La responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad. En ese sentido, la responsabilidad fiscal es distinta de la responsabilidad disciplinaria o de la responsabilidad penal que puedan generarse por unos mismos hechos, resultando constitucionalmente admisible el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal"*.

Una ilustración concreta de esta acumulación se evidencia en el caso de la Unión Temporal *Centros Poblados*, en el que se suscribió un contrato con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) para llevar conectividad a zonas rurales del país. En el marco de este negocio jurídico, se aportaron garantías falsas, se incurrió en incumplimientos contractuales y se evidenció una desviación de recursos públicos. Por estos hechos, la Contraloría General de la República impuso una sanción fiscal por $87.027 millones de pesos a varios implicados (Investigativo, Agencia Periodismo, 2024). Paralelamente, la Fiscalía General adelantó procesos penales contra otras personas clave por delitos como peculado por apropiación agravado y falsedad en documento privado, los cuales culminaron en condenas y aceptación de cargos (Judicial, Redacción, 2024).

Un segundo ejemplo representativo es el caso *Reficar*, relacionado con la modernización de la Refinería de Cartagena. Allí, la Contraloría dictó fallo con responsabilidad fiscal por más de $2,9 billones de pesos, al constatar sobrecostos, mala planificación y gastos sin valor agregado atribuibles a exdirectivos de Ecopetrol y contratistas de la firma CBI (Analitik, Valora, 2023). Paralelamente, la Fiscalía General inició investigaciones penales por posibles delitos contra la administración pública, aunque no todos los implicados en el fallo fiscal fueron objeto de imputación penal (Legis, ámbito jurídico, 2025).

Estos casos permiten observar que la existencia de una sanción penal no excluye, por sí sola, el ejercicio de la acción fiscal. La clave está en que las finalidades son distintas y, por tanto, las autoridades competentes pueden intervenir de forma autónoma, siempre que se respete el principio *non bis in idem* en cuanto a la reparación del daño. Así lo ha explicado la Corte en la misma sentencia C-382 de 2008, al advertir que no es procedente una doble reclamación por el mismo perjuicio: si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, no puede obtenerse una nueva por la vía fiscal.

En definitiva, la coexistencia de responsabilidades -penal y fiscal- frente a unos mismos hechos no solo es admisible en el ordenamiento jurídico colombiano, sino que es necesaria en contextos de corrupción y grave afectación al patrimonio público. Esta complementariedad funcional fortalece la integridad institucional y permite una respuesta integral frente a las múltiples dimensiones de la infracción.

Conclusión

A lo largo de este texto se expusieron los principales elementos que estructuran la responsabilidad penal y la responsabilidad fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano. Se analizó la dogmática de cada una -tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad en el caso penal; daño, conducta dolosa o culposa y nexo causal en el caso fiscal-, así como sus desarrollos procesales respectivos: el proceso penal ordinario y abreviado regulado por la Ley 906 de 2004, y el juicio fiscal regido por la Ley 610 de 2000. En ambos casos se evidenció la existencia de garantías sustanciales y procedimentales orientadas a asegurar los derechos de las personas investigadas y a garantizar la función estatal de control.

Desde una perspectiva funcional, el análisis permitió concluir que se trata de mecanismos con finalidades diferenciadas -la sanción penal y la reparación del patrimonio público-, pero complementarios en la tarea de salvaguardar los intereses del Estado. Esta complementariedad ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que no existe incompatibilidad entre la responsabilidad fiscal, penal y disciplinaria, siempre que se respete la autonomía de cada régimen y no se generen dobles sanciones por un mismo concepto (Sentencia C-382 de 2008).

Sin embargo, más allá de los desarrollos dogmáticos, procesales y constitucionales que robustecen el sistema de control del Estado colombiano, persiste una realidad estructural que no puede desconocerse: las conductas que afectan el patrimonio público siguen ocurriendo de manera reiterada. Casos como Reficar o Centros Poblados ponen en evidencia que los mecanismos institucionales no bastan por sí solos para disuadir, prevenir o erradicar este tipo de comportamientos.

En consecuencia, si bien las figuras de la responsabilidad penal y fiscal constituyen herramientas fundamentales para la protección del interés público, su eficacia última se ve condicionada por un factor social más profundo: la ausencia de una cultura ética colectiva comprometida con lo público. La persistencia de estos hechos evidencia una deficiencia en la formación cívica y en el fortalecimiento de valores de integridad en las diferentes esferas del país, lo que exige no solo respuestas jurídicas, sino también esfuerzos sostenidos desde la educación, la pedagogía institucional y la transformación cultural.

Referencias

Analitik, Valora. (10 de junio de 2023). *Valora Analitik*. Obtenido de Valora Analitik: https://www.valoraanalitik.com/fallo-contra-cbi-no-modifica-decision-de-responsabilidad-fiscal-contraloria-sobre-caso-reficar/

Angulo, M. C. (2019). *LECCIONES DE DERECHO PENAL - PARTE GENERAL*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Arrubla, C. S. (2019). *LECCIONES DE DERECHO PENAL - PARTE GENERAL*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bernal Cuellar, J., & Montealegre Lynett, E. (2013). *FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y TEORIA GENERAL - EL PROCESO PENAL*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Castillo, G. B. (2019). *LECCIONES DE DERECHO PENAL - PARTE GENERAL*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Congreso de Colombia. (1993). Ley 42 de 1993, "sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen". Diario Oficial, 40.732, 27 de enero.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de 2000, "por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías". Diario Oficial, 44.133, 18 de agosto.

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 906 de 2004, "por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal". Diario Oficial, 45.658, 1 de septiembre.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1826 de 2017, "por la cual se establece el procedimiento penal abreviado y la figura del acusador privado". Diario Oficial, 50.114, 12 de enero.

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-176. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia SU-620. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-839. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-840. M.P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-382. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia SU-431. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional. (2021). Sentencia C-067. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. (2022). Sentencia C-438. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Investigativo, Agencia Periodismo. (22 de Octubre de 2024). *Agencia Periodismo Investigativo*. Obtenido de Agencia Periodismo Investigativo: https://www.agenciapi.co/noticia/de-memoria/caso-centros-poblados-fallo-de-responsabilidad-fiscal-por-87-027-millones

Judicial, Redacción. (19 de Diciembre de 2024). *El Espectador*. Obtenido de El Espectador: https://www.elespectador.com/judicial/caso-centros-poblados-emilio-tapia-zar-de-la-contratacion-fue-condenado-a-seis-anos-de-carcel-noticias-hoy/

Leal, H. R. (2021). *APUNTES DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Nociones y conceptos de responsabilidad fiscal. Elementos de responsabilidad fiscal, ¿Cómo evitar ell reproche fiscal?* Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Legis, ámbito jurídico. (4 de agosto de 2025). *Legis, ámbito jurídico*. Obtenido de Legis, ámbito jurídico: https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/contraloria-dejo-en-firme-fallo-con-responsabilidad-fiscal-por-29-billones

Lozano Puentes, Y., & Iguaran Arana, M. (2016). *Responsabilidad Fiscal en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Martínez, J. J. (2019). *LECCIONES DE DERECHO PENAL - PARTE GENERAL*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 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". Diario Oficial, 51.268, 16 de marzo.

Velásquez, F. V. (1994). *DERECHO PENAL - PARTE GENERAL*. Bogotá: Temis.

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 431 20 95
Calle 70 #7A - 29 Bogotá, Colombia
www.icpcolombia.org