

El laberinto de las inhabilidades por responsabilidad fiscal. Entre la reparación patrimonial y la sanción encubierta

The labyrinth of inabilities for fiscal responsibility. Between patrimonial reparation and hidden sanction

O labirinto das desqualificações por responsabilidade fiscal: entre restituição financeira e sanções disfarçadas

Boris Carvajal Renza¹
Jorge Rafael Vaca Espinosa²

Recibido: 16 de diciembre de 2025

Aprobado: 12 de enero de 2026

Publicado: 27 de abril de 2026

Cómo citar este artículo:

Carvajal Renza, B. y Vaca Espinosa, J.R. (2026). El laberinto de las inhabilidades por responsabilidad fiscal. Entre la reparación patrimonial y la sanción encubierta. Especial DIXI -RI/INS 2026 | Interdisciplinariedad + Innovación en las ciencias jurídicas, 1-19. DOI: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2026.03.11>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2026.03.11>

- 1 Profesor del área de Derecho Público de la Universidad Cooperativa de Colombia; candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España; Magíster en Derecho Público de la Universidad Surcolombiana, Neiva, Colombia; especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia; abogado de la Universidad del Cauca, Popayán, Colombia.

Correo electrónico: boris.carvajal@campusucc.edu.co, bcr502@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5982-187X>

CvLAC: <https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnRecursoHumano/inicio.do>

- 2 Profesor de derecho penal general en la Universidad Cooperativa de Colombia Campus Neiva; candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Libre de Colombia; Magíster en Derecho Penal Universidad Libre de Colombia; Especialista en Derecho Penal y Criminología Universidad Libre de Colombia, abogado Universidad del Rosario.

Correo electrónico: jorge.vaca@campusucc.edu.co, jorgevaca4931@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4467-9994>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?-cod_rh=0001917850

Resumen

Se plantea la tesis de que, si bien el proceso de responsabilidad fiscal es eminentemente indemnizatorio y no sancionador, esta frontera se ha difuminado en la práctica administrativa y judicial, ocasionando consecuencias jurídicas que afectan derechos fundamentales de quienes han sido declarados responsables.

Lo anterior se refleja en el régimen de inhabilidades que impide acceder a cargos públicos y contratar con el Estado, las cuales han adquirido una especial relevancia y complejidad que tensionan el sistema. En el modelo subyacen varias problemáticas, entre ellas si en el caso de las inhabilidades sobrevinientes debe observarse por parte de la entidad estatal un procedimiento administrativo previo a la desvinculación del funcionario afectado por el fallo fiscal, o si es ajustado a derecho su retiro inmediato, aspecto sobre el que no hay unidad de criterio entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Dificultad adicional es la relativa a la duración de la inhabilidad cuando el responsable no paga el valor del detrimento patrimonial, al presentarse en la práctica una indefinición temporal que materialmente equivale a una sanción perpetua proscrita constitucionalmente. Así, se tiene que estos escenarios se encuentran hoy permeados por la inseguridad jurídica, lo que amerita una revisión.

Palabras clave: responsabilidad fiscal, inhabilidades, sanción perpetua, derechos fundamentales.

Abstract

The thesis is proposed that, although the process of fiscal responsibility is eminently compensatory and not sanctioning, this border has been blurred in administrative and judicial practice, causing legal consequences that affect fundamental rights of those who have been declared responsible.

The above is reflected in the regime of inabilities that prevents access to public positions and contracting with the State, which have acquired a special relevance and complexity that strains the system. Several problems underlie the model, among them whether in the case of supervening disabilities an administrative procedure must be observed by the state entity prior to the dismissal of the official affected by the tax ruling, or whether his immediate retirement is adjusted to law, an aspect on which there is no unity of criteria between the Constitutional Court and the Council of State. Additional difficulty is related to the duration of the incapacity when the person responsible does not pay the value of the patrimonial detriment, when in practice there is a temporary indefiniteness that materially amounts to a constitutionally proscribed perpetual sanction. Thus, these scenarios are today permeated by legal uncertainty, which warrants a review.

Keywords: Fiscal responsibility, inabilities, perpetual sanction, fundamental rights.

INTRODUCCIÓN

El expresidente uruguayo José Mujica afirmó algún vez: "donde termina la transparencia, comienza la corrupción", resumiendo en una frase sencilla, pero contundente, el mayor reto de la Administración pública. En el contexto de Colombia, a pesar de que la Carta Política de 1991 erigió la moralidad y la eficacia como principios rectores de la función administrativa (Art. 209), la realidad es que actualmente hay una amplia brecha entre la norma y la práctica respecto al manejo del patrimonio colectivo.

Es así como, en el marco del uso eficiente y adecuado de los recursos públicos, el régimen de responsabilidad fiscal colombiano cumple una función de resarcimiento del daño al patrimonio del Estado. Este modelo involucra el proferimiento de fallos

con responsabilidad fiscal que conllevan para sus destinatarios la imposición de inhabilidades para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado, sin embargo, sobre dichas inhabilidades se suscitan dudas en torno al procedimiento posterior para hacerlas efectivas, y su duración en el entendido de que ellas desaparecerían con el pago del valor del detrimento.

A fin de explorar posibles respuestas a los interrogantes, se abordará la cuestión de manera sistemática. Inicialmente, se hará una caracterización panorámica del régimen de responsabilidad fiscal en Colombia; después, se revisará el concepto macro de inhabilidades y cómo estas se vienen aplicando en el campo de la responsabilidad fiscal, acompañado de dos preguntas clave con sendos análisis; al final, el texto se cierra con las conclusiones. El estudio es pertinente en cuanto plantea un diálogo sobre un tema que genera amplia controversia en el entorno jurídico-político.

Respecto a la perspectiva metodológica, la investigación es cualitativa de corte jurídico-dogmático. Se fundamenta en tres tipos de análisis: (i) doctrinal, mediante la revisión de literatura asociada a la responsabilidad fiscal y las inhabilidades que genera (ii) jurisprudencial, en cuanto incluye el estudio de pronunciamientos relevantes de altas cortes, y (iii) normativo, al comprender el examen de disposiciones asociadas a la temática.

El estado de arte muestra que la temática de las inhabilidades no ha sido suficientemente tratada por la doctrina desde la **óptica** del proceso fiscal, y en su escaso desarrollo jurisprudencial se aprecia un tratamiento diferenciado, lo que justifica un intento de profundización.

LA RESPONSABILIDAD FISCAL. UN POCO DE CONTEXTO.

La responsabilidad fiscal es un concepto propio del derecho administrativo que surge cuando un particular o servidor público que tiene a su cargo, directa o indirectamente, la administración de recursos públicos genera, por un actuar doloso o gravemente culposo, un perjuicio al patrimonio estatal.

Este tipo de responsabilidad no es una institución legal aislada. Se desprende de una robusta base constitucional anclada en los principios de moralidad administrativa, eficiencia y eficacia en la Administración pública y la defensa del patrimonio estatal, integrados todos ellos al Estado Social de Derecho (CP, art. 1 y 209), forma organizativa sobre la cual la Corte Constitucional ha realizado un extraordinario desarrollo jurisprudencial como se refleja en la clásica sentencia T-406/92 (López,

2023), y que en Colombia es " garante de la seguridad, bienestar e integridad de sus habitantes " (Gómez, 2024, p.10)

Puntualmente, la Carta Política (Art. 257) prevé el control fiscal definiéndolo como una función pública en cabeza de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, encargadas de vigilar la gestión de la Administración y de los particulares que manejen bienes públicos. Torres (2007) recuerda como el balance de poder entre las tres clásicas ramas, ha arrojado resultados negativos respecto a la transparencia en la ejecución de las finanzas públicas, lo que ha dado lugar al surgimiento de órganos adicionales con la función de control.

El control fiscal es, entonces, una herramienta constitucional para proteger el patrimonio público en el marco de un ejercicio activo del principio de pesos y contrapesos, y la intervención ciudadana (Arboleda et al., 2021). Este se lleva a cabo a través de diversos mecanismos que en su conjunto dan lugar al concepto de acción fiscal que comprende, entre sus manifestaciones, el denominado proceso de responsabilidad fiscal.

Descendiendo al desarrollo normativo, es oportuno enunciar que el objeto y los elementos de la responsabilidad fiscal se encuentran previstos en la Ley 610 del 2000 (art. 4 y 5) que regula principalmente el trámite del proceso para establecerla. En tal sentido, los fallos con responsabilidad fiscal surgen cuando en desarrollo de la investigación es recaudada la prueba suficiente que conduce a la certeza de (i) la existencia de un detrimento al patrimonio público y su cuantificación, (ii) la relación de causalidad entre el actuar de agente y el daño ocasionado, y (iii) la conducta dolosa o gravemente culposa del gestor fiscal (Art. 54). De allí que en la responsabilidad fiscal es necesario demostrar cómo se ha afectado el patrimonio, ya sea de manera intencional o negligente, en acciones relacionadas con la gestión fiscal o conexas a esta (Zambrano, 2024).

Oportuno resaltar dos características especiales de la responsabilidad fiscal. La primera, ser autónoma e independiente, por lo cual un mismo hecho, por ejemplo, puede generar coetáneamente responsabilidad disciplinaria, entre otras, sin que implique vulneración del principio *non bis in ídem*; y la segunda, que constituye una forma de responsabilidad patrimonial siendo por ello de "carácter resarcitorio, no sancionatorio o punitivo como el de la responsabilidad penal, conceptos estos que tienden a ser confundidos" (Vásquez, 2007, p. 130)

En cuanto a los fallos con responsabilidad, estos generan como consecuencia principal la obligación de pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (T-151/13), y al ser actos

administrativos de carácter particular son demandables a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Ley 1437 de 2011, art.138).

Adicionalmente, los fallos imponen al hallado responsable, inhabilidades para desempeñar cargos públicos y celebrar contratos con el Estado durante 5 años una vez han sido reportados en el boletín de responsables fiscales; empero, estas limitaciones se atenúan en cuanto desaparecen con el pago del valor correspondiente al daño causado. Las inhabilidades mencionadas están previstas en instrumentos que conectan el régimen fiscal con el régimen disciplinario, específicamente la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) actualmente derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) que la incorporó como causal de inhabilidad.

En síntesis, el régimen de responsabilidad fiscal surge de la necesidad de vigilar la administración de recursos públicos por parte de terceros, función constitucional a cargo de órganos especializados. Esta categoría de responsabilidad se orienta al resarcimiento del daño al patrimonio público, que conlleva efectos colaterales como la imposición de inhabilidades para contratar o ejercer cargos en el Estado, aspecto sobre el cual se hará especial énfasis en lo sucesivo.

APROXIMACIÓN A LAS INHABILIDADES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En el campo del Derecho Público colombiano las inhabilidades son, en general, restricciones constitucionales, legales o reglamentarias que impiden a una persona acceder, o continuar, a cargos públicos, celebrar contratos con el Estado, o participar en el desarrollo de ciertas actividades estatales.

Las inhabilidades pueden derivarse de diversas fuentes y poseer múltiples propósitos, como la protección de principios cardinales ligados a la sociedad, verbi gratia, moralidad administrativa, transparencia, probidad, de tal suerte que exista un resguardo de los intereses colectivos y se garantice la confianza pública en las instituciones.

En palabras de la Corte Constitucional, las inhabilidades son barreras a la capacidad jurídica de las personas para entablar ciertas relaciones con el Estado (C-353/09) y operan como requisitos negativos para acceder a la función pública (C-393/19, C-348/04 y C-903/08). En últimas, la teleología de las normas que las consagra brota como limitación de algunos derechos fundamentales, en la búsqueda de salvaguardar intereses estatales superiores, la custodia del patrimonio público y los principios democráticos (Mora & Sánchez, 2022).

Este tipo de inhabilidad surge con el artículo 85 de la Ley 42 de 1993, posteriormente derogado por la Ley 610 de 2000. Actualmente está regulada en el artículo 42-4 de la Ley 1952 de 2019 que estableció como tal el hecho de “haber sido declarado responsable fiscalmente”, conservando la redacción de la derogada Ley 734 de 2002 (Art. 38-4). Son destacables dos particularidades que las diferencian de las que emergen en otras disciplinas.

En primer lugar, las personas, naturales o jurídicas, contra quienes se haya proferido fallo en firme deben ser reportados en el boletín de responsables fiscales, documento público, administrado por la Contraloría General de la República. En este sentido, se prohíbe al representante legal de una entidad estatal, nominador o funcionario competente dar posesión o celebrar contratos con quienes se encuentren registrados en el boletín, so pena de incurrir en causal de mala conducta (Ley 610 de 2000, art.60). Ahora bien, si la persona ya está vinculada a la Administración debe ser retirada del servicio al aflorar una inhabilidad sobreviniente.

Como segundo punto a considerar, se tiene que la inhabilidad cesa o desaparece si el responsable paga el valor del detrimento patrimonial y así lo declara la contraloría regional competente, o si la Contraloría General de la Republica excluye al responsable del boletín de responsable fiscales. Este fenómeno se explica en cuanto – como ya se expuso – la responsabilidad tratada es de naturaleza resarcitoria mas no sancionatoria, vale decir, el *ius puniendi* se encuentra excluido.

De las perspectivas citadas se despliegan dos problemáticas que a continuación se desarrollan.

PROBLEMA 1:

¿Debe aplicarse un procedimiento especial para desvincular de la Administración a un servidor público afectado por una inhabilidad sobreviniente derivada de un fallo con responsabilidad fiscal?

Se ha mencionado que los fallos con responsabilidad fiscal generan inhabilidades que limitan al hallado responsable para acceder a un cargo público o contratar con el Estado. Este postulado no ofrece dificultad para su aplicación cuando la persona pretende acceder a la Administración pública y la inhabilidad se ha estructurado previamente.

Pero también sucede, y ello no es extraño, que la persona, contra quien se adelantó el proceso fiscal ya tiene en su contra un fallo en firme y está desempeñando un cargo público o ejecutando un contrato estatal. En este evento se presenta la figura de la inhabilidad sobreviniente cuyo tratamiento en la vía administrativa y judicial no ha sido pacífico en cuanto hay diversas posturas sobre la forma como se debe proceder.

Para resolver la cuestión cabe considerar, inicialmente, dos normas: la prevista en la Ley 1952 de 2019 que establece cuando se está frente a una inhabilidad sobreviniente, y la consagrada en la Ley 190 de 1994 que determina, en líneas gruesas, como se realiza la desvinculación cuando una inhabilidad surge.

El artículo 41 de la Ley 1952 de 2019, define las inhabilidades sobrevinientes:

Inhabilidades sobrevinientes. Las inhabilidades sobrevinientes se presentan cuando al quedar en firme la sanción de destitución e inhabilidad general o la de suspensión e inhabilidad especial o cuando se presente el hecho que las generan el sujeto disciplinable sancionado se encuentra ejerciendo cargo o función pública diferente de aquel o aquella en cuyo ejercicio cometió la falta objeto de la sanción. En tal caso, se le comunicará al actual nominador para que proceda en forma inmediata a hacer efectivas sus consecuencias.

A su vez, el artículo 6 de la Ley 190 de 1995, señala:

En caso de que sobrevenga al acto de nombramiento o posesión alguna inhabilidad o incompatibilidad, el servidor público deberá advertirlo inmediatamente a la entidad a la cual preste el servicio.

Si dentro de los tres (3) meses siguientes el servidor público no ha puesto final a la situación que dio origen a la inhabilidad o incompatibilidad, procederá su retiro inmediato, sin perjuicio de las sanciones a que por tal hecho haya lugar.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 038/96 declaró exequible de manera condicionada el inciso segundo de la norma anterior " pero únicamente bajo el entendido de que la inhabilidad o incompatibilidad sobrevinientes no se hayan generado por dolo o culpa imputables al nombrado o al funcionario público a los que se refiere dicho precepto ". Para el alto Tribunal, si ha mediado dolo o culpa grave en la conducta del funcionario este debe ser separado inmediatamente del cargo, en caso contrario es aceptable que continúe por 3 meses más, plazo dentro del cual podrá poner fin a su situación.

Para la Corte la distinción es necesaria al considerar que, si no se opta por el retiro inmediato, frente a casos de dolo o culpa, serían sacrificados principios erigidos

en favor del interés general como igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad. Por otra parte, si no ha mediado dolo o culpa grave, considera razonable prolongar su permanencia por el periodo adicional ya que de esta forma “se preserva el derecho al trabajo, su estabilidad, y el acceso al servicio público, sin que por este hecho se coloque a la Administración en trance de ver subvertidos sus principios medulares”.

La interpretación tuvo eco en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del año 2012 frente al caso de un gobernador en ejercicio declarado responsable fiscalmente, a título de culpa grave. En esta situación el gobierno nacional, a través de Ministerio del Interior, consultó si ante la inhabilidad generada se presentaba una falta temporal o absoluta y si la inhabilidad sobreviniente era subsanable o no con el pago. La Sala consideró que:

(...) cuando la inhabilidad sobreviniente fue originada por una conducta dolosa o culposa, procede el retiro inmediato del servidor. Esta situación origina la vacante absoluta en el cargo de elección popular, porque aunque en el futuro pudiera cesar la inhabilidad mediante el pago de la suma establecida en el fallo fiscal, ello no produce efecto retroactivo. (...). Sostener lo contrario sería desconocer la existencia y eficacia del fallo de responsabilidad fiscal. Lo que la norma realmente indica, es que si la Contraloría competente declara haber recibido el pago o si la Contraloría General de la República excluye al responsable del boletín de responsables fiscales, la inhabilidad deja de producir efectos hacia el futuro, y por tanto el sujeto afectado puede aspirar al ejercicio de posteriores actividades referidas al sector público (Rad.11001-03-06-000-2012-00029-00(2099)).

Así, para la Sala es inviable el reintegro del servidor público separado del cargo, una vez ha pagado el valor del detrimento patrimonial, con fundamento en que la inhabilidad ya se había estructurado al momento de la desvinculación, de suerte tal que su extinción posterior por pago no tiene efectos retroactivos si no a futuro.

Se discrepa de la interpretación citada. La divergencia se sustenta en el hecho de que estas inhabilidades poseen un origen especial, en cuanto surgen de trámites que son en esencia resarcitorios, por lo que no son equiparables a las que provienen de actuaciones eminentemente punitivas como las penas o disciplinarias.

El carácter resarcitorio se explica – como ya se decantó - en cuanto el propósito de la responsabilidad fiscal es restaurar un daño económico resquebrajado en perjuicio de la entidad pública. La finalidad no es castigar, a pesar de que para algunos,

en el derecho el rasgo distintivo de la autoridad es su carácter sancionatorio (Barreto y Pulido, 2019)

En este sentido, quien, antes de su desvinculación, paga el valor del detrimento inmediatamente después de que el fallo con responsabilidad fiscal ha quedado en firme, debe entenderse que la inhabilidad ha sido superada, y por tanto la Administración debería abstenerse de retirarlo. Sobre la hipótesis planteada, se comparte la posición de Duque y Céspedes (2018) quienes sostienen que al haberse resarcido el daño no estaría facultado el nominador para realizar el despido del funcionario ya que "al no haberse dado la vacancia definitiva, no habría razón para que el servidor no pudiese continuar en el ejercicio de su empleo " (p. 512).

De otra parte, quien haya sido desvinculado de su cargo en razón de la inhabilidad debería tener el pleno derecho a ser restituido una vez paga el valor del detrimento, entre otras razones, porque con el pago se presenta el decaimiento del acto administrativo mediante el cual se procedió al retiro del funcionario. Con el decaimiento se pierde la eficacia del acto por circunstancias posteriores e independientes de la voluntad de la Administración (Céspedes, 2019). Se presenta así la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto de desvinculación teniendo en cuenta que han desaparecido sus fundamentos de hecho y de derecho (Ley 1437 de 2011, artículo 91-2) como fue la presencia en su monto de una inhabilidad ahora inexistente, por lo que las cosas deberían retrotraerse a su estado original.

Cabe destacar la sentencia T-132/19. En este fallo de tutela la Corte Constitucional colocó de presente que existe un vacío legal en la regulación del procedimiento para desvincular a una persona inhabilitada en razón de un proceso de responsabilidad fiscal. Esto en cuanto el artículo 6º de la Ley 190 de 1995, es una norma genérica según la cual el plazo de tres (3) meses para subsanar las inhabilidades sobrevinientes sólo es aplicable para los eventos en los que las mismas no se generen a título de dolo o culpa del trabajador público y los fallos de responsabilidad fiscal exigen como presupuesto la existencia precisamente de una conducta dolosa o gravemente culpable. De esta manera la Corte restringe sustancialmente el alcance de la interpretación dada a la norma en la sentencia C- 038/96.

Así las cosas, la Corte Constitucional considera que ante la inexistencia de una disposición legal en materia de inhabilidad sobreviniente se deba acudir a las reglas supletorias del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), lo cual permitiría asegurar el efecto útil de lo consagrado en el párrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, hoy párrafo 1º del artículo 42 de la Ley 1952 de 2009.

La Corte enfatiza en la necesidad de garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de la persona que sería desvinculada, a fin de que esta tenga la oportunidad de demostrar, dentro de un término razonable, por ejemplo, que pagó la sanción, evento en el que, en virtud del parágrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, el cual señala que la inhabilidad por responsabilidad fiscal cesa “cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago, se deberá dar por finalizado la actuación por carencia de objeto y, por ende, no retirar del servicio al trabajador”.

Alejada de las interpretaciones literales, la Corporación deja en claro, en primer lugar, la improcedencia de adoptar decisiones de plano para desvincular al servidor público fiscalmente responsable, sin que previamente haya sido escuchado en un procedimiento administrativo; y, en segundo lugar, que la entidad debe abstenerse de retirar al funcionario, y proceder al archivo del trámite, si este ha demostrado el pago. Esta interpretación, articula de mejor forma la normatividad asociada a las inhabilidades y los derechos fundamentales.

Es de recordar que la regulación del proceso de responsabilidad fiscal ha contemplado en varias disposiciones su carácter indemnizatorio, disponiendo su archivo cuando “aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente”, o la cesación de la acción fiscal “cuando el investigado paga el valor del detrimento” (Ley 610 de 2000, artículo 16 y 47). Lo anterior armoniza con el mandato según el cual el responsable fiscal será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente, sin embargo “Esta inhabilidad cesará cuando la contraloría competente declare haber recibido el pago” (Ley 1952 de 2009, art. 42, parágrafo 1º).

Así pues, no ebería ser de recibo que un servidor pruebe el pago, por ejemplo dentro del término de traslado que se le otorga para que ejerza la contradicción, y sea retirado del servicio. Obsérvese que en el caso planteado el trámite administrativo está en desarrollo, por lo cual debe ser terminado con su archivo toda vez que previamente, a una decisión definitiva, ha desaparecido la inhabilidad.

Ahora bien, si la desvinculación se materializó y después fue pagada la obligación, se considera que, a fin de salvaguardar los derechos del afectado y restablecer su posición inicial, la Administración debería proceder a la revocatoria directa del acto administrativo, ya sea de oficio o a petición de parte, al estarse causando un agravio injustificado a una persona (Ley 1437 de 2011, artículo 93-3), causal que se refiere a una situación de equidad (Rodríguez, 2017).

En aras de nutrir la discusión, amerita considerar un reciente fallo del Consejo de Estado, que evidencia el tema no es pacífico (CE sentencia del 3 de septiembre de 2025, Rad.15001-23-33-000-2017-00436-01). En el pronunciamiento el máximo

tribunal de lo contencioso administrativo se aparta de la interpretación de la Corte Constitucional vertida en la sentencia T 132 de 2019.

En esta ocasión el Consejo de Estado resuelve un recurso de alzada promovido contra una sentencia proferida en un proceso contenciosos administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho. La parte activa solicita la declaratoria de invalidez de un acto mediante el cual una entidad del orden nacional desvinculó del servicio al accionante por inhabilidad sobreviniente, con base en fallo de responsabilidad fiscal.

En la sentencia de primera instancia del tribunal administrativo había concluido que el acto demandado estaba afectado de nulidad por violación del debido proceso. Ello en cuanto la entidad omitió observar el procedimiento previo a la desvinculación del servidor al haberse generado la inhabilidad sobreviniente como causal de retiro por ser declarado responsable fiscalmente. Señaló que el artículo 6 de la Ley 190 de 1995 en materia fiscal no era aplicable en el campo fiscal al existir un vacío normativo. La decisión fue impugnada.

El Consejo de Estado al resolver la apelación decide revocar el fallo al considerar que el A – quo había incurrido en una interpretación errónea del artículo 6 d la Ley 190 de 1995. Sostuvo que no se acreditó irregularidad alguna en cabeza de la parte demandada, y por ello el retiro debía efectivamente darse con carácter inmediato, ya que la conducta que dio lugar a la inhabilidad tuvo lugar con dolo o culpa grave por lo que no tenía cabida la aplicación del termino de los tres (3) meses previsto en el inciso 2 de artículo 6 de la ley 190 de 1994.

Señala la Corporación que el efecto útil de la norma se encuentra no en el reintegro sino el restablecimiento del derecho del responsable fiscal a acceder a cargos públicos a futuro una vez realizado el pago o excluido del boletín de responsables fiscales. En este sentido, el Consejo de Estado se margina de la hermenéutica adoptada en la sentencia T-132 de 2019.

En el caso bajo examen, el Contencioso Administrativo pudo haber efectuado un ejercicio de ponderación lo que " implica sopesar derechos que tienen la cualidad de haber entrado en conflicto para alcanzar una solución razonable " (Cabrera, 2020, p. 7), sin embargo, se inclinó por postura hermenéutica distinta a la prohijada por el órgano de cierre constitucional, que ya había señalado como derrotero que la norma de la Ley 190 de 1995 - analizada en la sentencia C-038/96 - no era aplicable a las inhabilidades en materia fiscal y que por ello a la entidad estatal le incumbía efectuar el trámite administrativo previo al retiro del servidor.

El examen de la providencia permite constatar la ausencia de unidad de criterio de la jurisprudencia nacional: la Corte Constitucional privilegia la protección del derecho fundamental al debido proceso garantizando la contradicción antes de aplicar el

retiro del funcionario, mientras el Consejo de Estado adopta una lectura formalista del artículo 6 de la Ley 190 de 1995, avalando la desvinculación automática del servidor frente a inhabilidades derivadas de procesos de responsabilidad fiscal.

PROBLEMA 2:

¿ No pagar el detrimento patrimonial ocasiona una inhabilidad indefinida ?

Como ya se ha expuesto, el legislador previó unos efectos para el fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, siendo uno de ellos la inhabilidad por 5 años para ocupar cargos públicos y contratar con el Estado, y el desaparecimiento de la inhabilidad con el pago del valor establecido en el fallo. Ahora bien, se ha reglado que la inhabilidad se prolonga hasta por de 5 años más, si el responsable fiscal no paga, así:

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 sin exceder de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Parágrafo 1, art. 42, Ley 1952 de 2019).

La disposición señala que después de los 5 años iniciales, el responsable “continuará siendo inhábil” por un periodo adicional a pesar de que “no hubiere pagado la suma establecida en el fallo”. Ello significa que la inhabilidad desaparece una vez vencido el periodo prolongado, lo que se debe traducir en la exclusión de la persona del boletín de responsables fiscales. En este sentido la duración máxima de la inhabilidad es de 10 años.

Sin embargo, aquí surge una dificultad: algunos sectores han interpretado que a la luz de la Ley 610 de 2000, art. 60, inciso segundo, el retiro del boletín solamente es viable si el responsable acredita el pago de la obligación, el fallo ha sido declarado nulo por la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ha existido una revocatoria

directa. De esta manera si la deuda persiste la inhabilidad también se mantendría. En efecto, algunos estudiosos del tema como Castro (2023) plantean:

no es objeto de reproche alguno la aplicación de dicha sanción como consecuencia del no pago del daño fiscal, lo cual a todas luces es razonable y apenas entendible, pues si alguien ha malversado los recursos públicos es apenas normal y necesario que se le prohíba seguir beneficiándose del erario a través del ejercicio de un cargo público o de la celebración de un contrato estatal,... (p. 101)

Estos autores no coinciden con la anterior posición. La extinción de la inhabilidad no puede estar inexorablemente atada al pago, ya que la norma de la Ley 610 debe interpretarse en armonía con la Ley 1952 de 2019 que es posterior, más específica, y la complementa.

Si bien es cierto, la norma de la Ley 734, que establece la inhabilidad, pasó el examen de exequibilidad de la Corte Constitucional que la consideró razonable y proporcionada, además de perseguir un fin válido en la medida que aporta al incremento de la confianza ciudadana en sus instituciones y contribuye a la lucha contra la corrupción (C-101/18), también debe considerarse que otro cosa es la duración de dicha inhabilidad en cuanto el legislativo la lleva a desaparecer por el mero paso del tiempo, al margen de que el detrimento sea o no pagado.

Exigir el pago por fuera de los plazos ya señalados, como requisito para la exclusión del boletín, y con ello el levantamiento de la inhabilidad, es imponer de facto una obligación que la norma no consagra. Equivale a establecer un castigo a perpetuidad para quien no repara el daño, lo que resulta en la práctica una medida más gravosa que las mismas inhabilidades surgidas de una sanción penal o disciplinaria que tienen un límite temporal. Es desconocer derechos fundamentales entendidos como "garantas individuales reforzadas que implican deberes de abstención, o acciones negativas del Estado hacia los sujetos" (Quinche, 2015, pp. 107-108).

La finalidad del régimen de responsabilidad fiscal es lograr la reparación de un daño patrimonial causado al Estado y no crear cargas de naturaleza punitiva. A pesar de ello, algunas interpretaciones han desbordado este marco conceptual, transfigurando las inhabilidades en un instrumento sancionador con efecto indefinido que vulnera los principios constitucionales de razonabilidad y de dignidad humana. La inhabilidad indefinida sería además, una medida desproporcionada en cuanto, como lo reitera Ruiz (2016), el proceso de responsabilidad fiscal admite el decreto de

medidas cautelares en contra del investigado a fin de asegurar la compensación en favor de Estado habida cuenta del menoscabo patrimonial sufrido.

El propósito del legislador al definir un límite temporal para la inhabilidad es evitar se convierta en una pena vitalicia, lo que es incongruente con la norma superior. En efecto, el artículo 34 de la Constitución proscribe expresamente las penas de carácter perpetuo, y si bien la responsabilidad fiscal no genera una sanción penal, las inhabilidades indefinidas producen en la persona un efecto análogo al impedirle de manera permanente el ingreso a la Administración ya sea por vía de empleo o contratación; asimismo, conlleva a convertirla en un mecanismo de exclusión social y política que pugna con el principio de igualdad material.

Frente a la situación bajo estudio, resulta oportuno rememorar que la Corte Constitucional en sentencia C- 233/02 se pronunció sobre una situación semejante declarando la inexecutable de la norma. En esta oportunidad, el alto tribunal estudió la inhabilidad derivada de las sentencias judiciales proferidas en favor del Estado en ejercicio de la acción de repetición prevista en el artículo 17 de la Ley 678 de 2001, el cual establecía que el servidor público o particular condenado:

quedará inhabilitado por un término de cinco (5) años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte. En todo caso, la inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia.

Señaló la Corte:

... en este caso se establece una situación de discriminatoria entre quienes tienen capacidad de pagar las sumas respectivas y quienes no la tienen. Contraviniendo de esa forma el artículo 13 constitucional. En efecto, la posibilidad de ver restablecidos sus derechos al trabajo (C.P. Art. 25), a la libertad de escoger profesión u oficio (C.P. Art. 26) y a participar en la conformación del poder público (C.P. Art. 40), limitados temporalmente en virtud de la inhabilidad establecida en la norma, quedaría supeditada a la capacidad económica de cada servidor, circunstancia que contraviene de manera evidente la Constitución.

(...)

Cabe recalcar que la importante limitación que ellas implican a los derechos fundamentales de los destinatarios de la norma, no es equivalente a los beneficios que la disposición genera, dado el carácter redundante

de dichas sanciones, a lo que debe sumarse la vulneración al principio de igualdad en relación con la permanencia en el tiempo de la inhabilidad que este artículo establece.

Tanto en el proceso de responsabilidad fiscal como en la acción de repetición, convergen varios elementos en común: son tramites de carácter resarcitorio, han sido instituidos en amparo del patrimonio público, exigen que el obligado a pagar haya actuado con dolo o culpa grave, y el afectado siempre es el Estado, por lo que las reflexiones de la Corte Constitucional sobre la imposibilidad de que las inhabilidades se prolonguen en el tiempo son aplicables a los responsables fiscales.

En suma, se infiere que la ley no previó un simple plazo condicionado sino que estableció una verdadera cláusula de caducidad de la inhabilidad que opera cuando el pago no se realiza por parte del responsable fiscal, y en consecuencia el registro debe eliminarse del boletín de responsables fiscales al ser incompatible con la Carta Política las inhabilidades indefinidas en el tiempo.

CONCLUSIONES

El control fiscal es una función pública clave, prevista en la arquitectura constitucional de Estado, que permite hacer seguimiento al manejo del patrimonio colectivo por parte de los servidores públicos o los particulares.

Se coloca en evidencia que la implementación práctica de las inhabilidades previstas en regulación del control fiscal vulneran derechos fundamentales de las personas halladas fiscalmente responsables.

Como hallazgos se destaca, en primer lugar, que no existe uniformidad en la jurisprudencia de las altas cortes sobre la aplicación o no de un procedimiento administrativo previo a decidir sobre la desvinculación de un servidor público de su cargo cuando se presenta una inhabilidad sobreviniente.

Para el Consejo de Estado la inhabilidad se configura con la firmeza del fallo fiscal por lo que se debe proceder al retiro automático del funcionario sin posibilidad de reincorporación al cargo al carecer la medida de efectos retroactivos, lo que no impide que a futuro acceda nuevamente a la Administración. Esta perspectiva desconoce garantías básicas del afectado, como, por ejemplo, impedirle demostrar que ha indemnizado el perjuicio, lo que desnaturaliza la finalidad resarcitoria del proceso y mina la confianza legítima del ciudadano en la seguridad jurídica del sistema.

Contrario a la posición del Contencioso Administrativo, se comparte el enfoque de la Corte Constitucional que en sede de revisión de tutela ha señalado la necesidad

de que la entidad nominadora realice, en el marco del debido proceso, un trámite administrativo antes de la desvinculación en el que ofrezca al responsable la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción, de tal suerte que si en este interregno demuestra el pago del detrimento debe terminarse el trámite sin que proceda el retiro. Esta última interpretación armoniza más con el principio de Estado Social de Derecho (CP. Art. 1).

En segundo lugar, es de resaltar que si bien la consagración legal de las inhabilidades pasó el examen de exequibilidad, estas en la práctica se mantienen cuando el responsable no paga el valor del detrimento patrimonial al impedir su exclusión del boletín de responsables fiscales. Esto contraviene principios constitucionales como el de igualdad (CP. Art. 13), en cuanto solamente quien posea capacidad económica para resarcir al Estado podría salir adelante de la restricción, y el de prohibición de castigos perpetuos (CP. Art. 34) ya que materialmente se estaría ante una sanción vitalicia.

A juicio de estos autores, las interpretaciones que abogan por conservar las inhabilidades hasta tanto el pago no se efectúe, deben ser superadas. De no ser así se estaría patrocinando la existencia de instrumentos sancionatorios que además de redundantes se prolongan indefinidamente en el tiempo lo que riñe con el orden constitucional.

Resulta contradictorio que una figura concebida para salvaguardar el patrimonio público termine restringiendo en forma desproporcionada las garantías individuales de quienes han sido objeto de un fallo fiscal, siendo un imperativo equilibrar la protección del erario con el respeto a los derechos fundamentales y a los principios rectores del Estado constitucional.

REFERENCIAS

Arboleda Ramírez, P. B., Jiménez Ramírez, M. C., & López Osorio, C. D. P. (2021). El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia. *Revista de derecho (Valdivia)*, 34(1), 233-253.

Barreto-Moreno, A.A. y Pulido-Ortiz, F.E. (2019). El carácter sancionatorio del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. *Revista Jurídicas*, 16 (1). 153-171 DOI: 10.17151/ jurid.2019.16.1.10

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7537640>

Cabrera, L.A (2020). Ponderación de los derechos constitucionales: principios y valores en Colombia. *DIXI* 31. Enero de 2020, 1-17. DOI:

<https://doi.org/10.16925/2357-5891.2020.01.06>

Castro Escorcía, A.L. (2023). *Responsabilidad Fiscal, Parte I*. Edit. Jurídica Sánchez.

Cepeda, G. C. (2019). La eficacia del acto administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69(274-1), 63-100.

https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502021000100233&script=sci_arttext

Cépeda, G. C. (2019). La eficacia del acto administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69(274-1), 63-100.

https://scholar.google.com/scholar?q=Con+el+decaimiento+se+pierde+la+eficacia+del+acto+por+circunstancias+posteriores+e+independientes+de+la+voluntad+de+la+Administraci%C3%B3n++Camacho,+2019&hl=es&lr=lang_es&as_sdt=0,5

Congreso de la República. Ley 42 de 1993. Sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. 26 de enero de 1993. D.O. 40.732

Congreso de la República Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad de la Administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. 6 de junio de 1995. D.O.No.41.878.

Congreso de la República Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. 18 de agosto de 2000. D.O.No.44.133.

Congreso de la República Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. 3 de agosto de 2001. D.O. No. 44.509.

Congreso de la República Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. 13 de febrero de 2002. D.O.No. 44.708.

Congreso de la República Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. D.O.No. 47.956.

Congreso de la República Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, derecho disciplinario. 28 de enero de 2019. D.O.No. 50.850.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda-Subsección B. Proceso: 15001-23-33-000-2017-00436-01 (4528-2021). Tema: Nulidad y restablecimiento del derecho. (3 de septiembre de 2025).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación: 11001-03-06-000-2012-00029-00(2099). Clase de falta generada por fallo de responsabilidad fiscal. (24 de abril de 2012).

Constitución Política de Colombia (1991, 7 de Julio). Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-038/96. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; febrero 5 de 1996).

Corte Constitucional de Colombia SENTENCIA C- 233/02 (M.P. Alvaro Tafur Galvis; abril 4 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia SENTENCIA C-348/04. (M.P. Jaime Córdoba Triviño; abril 20 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia SENTENCIA C-903/08. (M.P. Jaime Araujo Rentería; septiembre 17 de 2008).

Corte Constitucional de Colombia SENTENCIA C-353/09. (M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio; mayo 20 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-101/18. (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; octubre 24 de 2018).

Corte Constitucional de Colombia SENTENCIA C-393/19. (M.P. Carlos Bernal Pulido; agosto 28 de 2019).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-406/92. (M.P. Ciro Angarita Barón; junio 5 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-151/13. (M.P. Alexei Egor Julio Estrada; marzo 20 de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-132/19. (M.P. Luis Guillermo Pérez Gutiérrez; marzo 27 de 2019).

Duque Botero & Céspedes Villa. (2018). *El control fiscal y la responsabilidad fiscal*. Edit. Ibáñez

Gómez Lozano, M. M. (2024). El acceso a la justicia en Colombia debe materializar un verdadero Estado social de derecho. *DIXI*, 27(1), 1-19.

López Daza, G.A. (2023). *Fundamentos de Derecho Constitucional Colombiano*. Edit. Tirant lo Blanch

Mora Mayorga, J. A., & Sánchez Hernández, H. A. (2022). El carácter restrictivo de las inhabilidades en el derecho electoral colombiano: una mirada desde la jurisprudencia del Consejo de Estado y el discurso sobre la imparcialidad de John Rawls. *Novum Jus*, 16(3), 219-255. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2500-86922022000300219&script=sci_arttext

Quinche Ramírez, M.F (2020). *Derecho Constitucional Colombiano*. Edit. Temis.

Ruiz Orejuela, W. (2016). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Ecoe Ediciones

Rodríguez, L (2017). *Derecho Administrativo. General y Colombiano, Tomo II*. Edit. Temis.

Torres, C. A. S. (2007). Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(13), 81-95.

<https://repository.urosario.edu.co/items/5f0f2dde-e4b9-4c27-a92f-90530e96cf93>

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

<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3026/2893>

Zambrano Díaz, Y. (2024). Fundamentos jurídicos de la responsabilidad fiscal y contable en

España y en Colombia Análisis en Derecho Comparado. *Tesis de doctorado en Derecho*. Universidad libre de Colombia. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/30953>