COMPARTIDO POR:

Digitally signed by Carmen Andrea Funeme Gonzalez
Date: 2026.10.07 10:15:50 COT
Reason: Firma - 452805
Cargo: Director de Oficina
Location: CO

Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202603374
Fecha: 7 de octubre de 2026 10:15:22 a. m.
Origen: Oficina Jurídica
Destino: peticionario

Bogotá,
110

Doctora
Sara Lucía Reyes Serrano
Contralora
Contraloría Municipal de Girón
contactenos@contraloriadegiron.gov.co

Referencia: Concepto 110.065.2026
SIA-ATC 012026001079

1. Naturaleza jurídica y autonomía presupuestal de las ESE
2. Destinación de recursos recuperados por fallos de responsabilidad fiscal

Respetada Contralora:

La Auditoría General de la República recibió escrito de esa entidad, mediante correo electrónico de 14 de septiembre de 2026, radicado con el código 2101-202602342 y bajo el número SIA-ATC 012026001079, en el que traslada a la AGR una consulta de la E.S.E. Clínica Girón sobre la destinación que se le puede dar a recursos derivados de un proceso de responsabilidad fiscal.

> «1. Si dichos recursos pueden ser utilizados por la E.S.E. Clínica Girón para atender gastos de funcionamiento, operación y/o pago de compromisos y obligaciones, de conformidad con su presupuesto aprobado.
> 2. En caso de existir alguna destinación específica o restricción para su utilización, se indique la disposición normativa, acto administrativo o fundamento jurídico que establece dicha condición.
> 4. Si la entidad debe adelantar algún trámite adicional ante la Contraloría Municipal de Girón o ante otra autoridad para efectos de disposición o utilización de estos recursos.»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, **nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia**, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

> «Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoria, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoria solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (…)» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

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

En ese sentido, en la medida en que la inquietud proviene de uno de sus sujetos de vigilancia y control como contraloría territorial, que a su vez es sujeto de la AGR, se insiste que los juicios de valor o análisis expuestos en este documento se emiten bajo un marco estrictamente teórico, y **de ninguna manera comprometen la postura de este órgano de control fiscal en posteriores revisiones, ni constituyen aprobación de actuaciones administrativas en curso.**

1. Naturaleza jurídica y autonomía presupuestal de las ESE

Las Empresas Sociales del Estado (ESE) constituyen una categoría especial de entidad pública, según lo consagrado en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, y de acuerdo con el literal d) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998:

> «La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.»

Tal naturaleza jurídica especial les confiere autonomía presupuestal, lo que significa que tienen la facultad legal de programar, incorporar y ejecutar sus propios recursos económicos de acuerdo con las decisiones de su junta directiva y su gerente como representante legal, sin más limitaciones que

las impuestas por la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el marco normativo del sector salud.

2. Destinación de recursos recuperados por fallos de responsabilidad fiscal

Sobre este asunto esta Oficina Jurídica ha plasmado en concepto 110.101.2022 análisis y conclusiones que se reiteran en esta oportunidad, como insumos para dilucidar la problemática planteada y, por tal razón, se invita a consultarlo, junto con los demás, en la página web de la AGR, en el enlace http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos.

Los dineros recuperados en virtud de un fallo dictado por una Contraloría Municipal corresponden al **resarcimiento de un daño patrimonial**, cuyo fin exclusivo es devolver el equilibrio económico a las arcas de la entidad que sufrió el detrimento, de acuerdo con la Ley 610 de 2000, y el objeto de los procesos de responsabilidad fiscal.

En ese contexto, y de acuerdo con tal percepción, el dinero recaudado retorna a la entidad afectada mediante una incorporación/adición presupuestal, precisamente porque tiene la función específica de mitigar o subsanar el daño de destinación que originalmente tenían tales recursos; y se puede afirmar que no hay en la referida disposición de responsabilidad fiscal, ni en las normas presupuestales vigentes, nada que ate este recaudo a una destinación específica.

Coherente con lo anterior, los recursos que ingresan con ocasión del fallo de responsabilidad fiscal no constituyen un nuevo ingreso corriente operativo ni una sanción monetaria general, sino una indemnización pecuniaria de naturaleza estrictamente resarcitoria, según lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley 610 de 2000 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-131/03).

Por lo tanto, al haber sufrido la ESE un detrimento en su patrimonio, el recaudo tiene como finalidad única y exclusiva restablecer la suficiencia financiera de la apropiación presupuestal que fue inicialmente afectada, lo que sumado al principio presupuestal de unidad de caja, supondría que todos los ingresos de la entidad se funden en un fondo común para atender la totalidad de los gastos debidamente autorizados.

Por otro lado, hay que considerar que las ESE administran recursos que, por mandato de la Constitución y la ley forman parte de la seguridad social y gozan de protección constitucional, de manera que no pueden destinarse a ningún fin ajeno a la salud.

En ese escenario, en la medida en que no hay una destinación interna específica obligatoria, el límite está dado por su afectación al régimen del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el quinto inciso del artículo 48 de la Constitución Política, e incluso el 355 del mismo ordenamiento.

Respecto de la destinación específica de recursos de salud la Corte Constitucional ha orientado su criterio hacia el respeto del destino de los recursos de salud reintegrados o presupuestados, en

sentencia C-313 de 2014[1], a propósito de la revisión constitucional de una ley sobre el derecho fundamental a la salud, precisó que es de destinación específica y especial protección:

> *«3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud[2] como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones[3].*
>
> *Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica".*
>
> De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud.
>
> En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: *"…no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente"*, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas. (…) ».

En ese escenario, se podría también considerar que, por la finalidad del recaudo y el origen del daño, hace sentido suponer que la destinación final de los recursos recaudados como consecuencia de un

---

[1] En términos de finalidad de los recursos de salud, resulta oportuno el análisis que ofreció la Sala Plena del mismo órgano colegiado en la sentencia C-262 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[22] El texto transcrito referencia a pie de página «*Así por ejemplo en la Sentencia C-577/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte señaló: "La cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyos intereses o necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados. Los recursos que se captan a través de esta cotización no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, pues tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. (…) Los recursos provenientes de la cotización de seguridad social no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, ya que se destinan a financiar el sistema general de seguridad social en salud".»*

[3] El texto transcrito referencia a pie de página «*Ver al respecto, entre otras las sentencias C-086/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-789 de 2002, M.P Rodrigo Escobar Gil.»*

fallo con responsabilidad fiscal depende de qué tipo de recursos fue el que se malversó u originó el detrimento patrimonial.

Conclusiones

Con base en el análisis desarrollo normativo, jurisprudencial y conceptual referido se formulan las siguientes conclusiones, orientadas a responder los interrogantes relacionados con la destinación de recursos reintegrados a una ESE como consecuencia de fallo con responsabilidad fiscal:

I. La naturaleza jurídica especial de las ESE les confiere autonomía presupuestal, lo que significa que tienen la facultad legal de programar, incorporar y ejecutar sus propios recursos económicos de acuerdo con las decisiones de su junta directiva y su gerente como representante legal, sin más limitaciones que las impuestas por la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el marco normativo del sector salud.

II. Los recursos que ingresan con ocasión del fallo de responsabilidad fiscal no constituyen un nuevo ingreso corriente operativo ni una sanción monetaria general, sino una indemnización pecuniaria de naturaleza estrictamente resarcitoria, según lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley 610 de 2000 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-131/03).

III. Por lo tanto, al haber sufrido esta ESE un detrimento en su patrimonio, el recaudo tiene como finalidad única y exclusiva restablecer la suficiencia financiera de la apropiación presupuestal que fue inicialmente afectada.

IV. En ese escenario, en la medida en que no hay una destinación interna específica obligatoria, el límite está dado por su afectación al régimen del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el quinto inciso del artículo 48 de la Constitución Política, e incluso el 355 del mismo ordenamiento.

V. Teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, y que no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de sus sujetos de vigilancia, ni direccionar la gestión de sus vigilados, no puede dar lineamientos en materia de destinación o trámite adicional respecto de recursos derivados de un proceso de responsabilidad fiscal, como se solicita en el escrito de petición.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

> «(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'»** (Negrilla fuera de texto)

Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultados en el enlace http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Avenida Calle 26 # 69-76, Edificio Elemento Torre 4 (Agua) Piso 18, Bogotá D.C., o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y tordonez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña e6398cb0. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,

CARMEN ANDREA FÚNEME GONZÁLEZ
Directora Oficina Jurídica
Firmado Digitalmente

Anexo: Encuesta satisfacción

Proyectado por:	Tatiana Ordóñez V, Profesional Especializado 04, Oficina Jurídica
Revisado por:	Carmen Andrea Fúneme González, Directora Oficina Jurídica
Aprobado por:	Carmen Andrea Fúneme González, Directora Oficina Jurídica
Los funcionarios y contratistas mencionados declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.	