



CONTRALORÍA
General de la República



CGR - OJ 045 2025

80112

Contraloría General de la República :: SGD 30-04-2025 08:54
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0081828 Fol:3 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURIDICA / ISDUAR JAVIER TOBORODRIGUEZ
DESTINO MIGUEL BAUTISTA FERNANDEZ
ASUNTO CONCEPTO
OBS

Bogotá D.C.

2025EE0081828



Señor

MIGUEL BAUTISTA FERNANDEZ

bmconsultoresespecializados@outlook.com

Transversal 154 No. 150 -26

Bucaramanga – Santander

Referencia: SIGEDOC 2025ER0082016 del 22 de abril de 2025.
SIPAR: CÓDIGO UNICO NACIONAL 2025-336169-82111-CO

Asunto: RESPONSABILIDAD FISCAL – CONTRATISTAS

Respetado Señor Bautista:

En atención a su comunicación del 22 de abril de 2025, esta Oficina Asesora, da respuesta a su solicitud, en donde requiere concepto sobre la responsabilidad fiscal de quienes ostenten la condición de contratistas para la prestación de servicios profesionales.

1. Antecedentes

La solicitud presentada, se planteó concretamente en los siguientes términos:

“De manera atenta me permito se conceptúe jurídicamente respecto del siguiente planteamiento del problema:

1 ¿pueden ser declarados responsables fiscalmente los contratistas por prestación de servicios profesionales?”

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución¹ ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*², así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁴.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁵ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁶.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁷, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

La oficina Jurídica se ha pronunciado en numerosas ocasiones, respecto de la eventual responsabilidad fiscal de quienes fungen como contratistas, siempre y cuando se cumplen los criterios establecidos en el régimen de responsabilidad fiscal, así tenemos, el concepto CGR-OJ-0023-2018.PDF, que a su vez cita el concepto CGR-OJ-0064-2016.PDF, en donde se ha abordado interrogantes similares al planteado por el peticionario.

¹ Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

² Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

³ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

Para ahondar en el concepto de gestión fiscal, puede remitirse al concepto CGR-OJ-0036-2020.pdf.

Estos documentos pueden ser consultados en el hipervínculo sobre el título (control + clic), así como entre otros temas, que se pueden consultar en el micrositio de normatividad de la Contraloría General de la República.⁸

4. Consideraciones Jurídicas.

4.1. Problema jurídico.

De la lectura de la pregunta planteada por el peticionario se esboza el siguiente problema jurídico:

“¿Los contratistas por prestación de servicios profesionales, pueden ser declarados fiscalmente responsables?”

4.2. Régimen de Responsabilidad Fiscal

El artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 4 de 2019, establece que el Contralor General de la República, tendrá entre otras atribuciones: *“(...) Establecer la responsabilidad que se derive de la Gestión Fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean de caso, recaudar su monto, ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.*

En cumplimiento de dicho mandato, por medio de un proceso de responsabilidad fiscal de naturaleza administrativa, de carácter eminente resarcitorio y que hoy esta reglado por la Ley 610 de 2000⁹ y la ley 1474 de 2011¹⁰, se pudo juzgar la conducta de quienes manejan recursos públicos en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella.

Como lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencia C -083 de 2015: *“La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado.”*

La responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona

⁸ Normatividad y Relatoría - Relatoría - Contraloría

⁹ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

que realiza gestión fiscal y; c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Sólo en el evento en que se reúnan éstos tres elementos puede endilgarse responsabilidad fiscal a una persona.

La gestión fiscal se define en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000:

"Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal 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."

Nótese que el proceso de responsabilidad fiscal, no se restringe a juzgar la conducta de funcionarios públicos, sino de quienes hayan manejado recursos del Estado, quienes hayan ejercido dicha gestión fiscal o con ocasión de ella.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 832 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, citando la sentencia C-840 de 2001, al reiterar la línea jurisprudencial de caracterización de la responsabilidad fiscal, ha sido enfática en mencionar que la calidad de gestor fiscal es presupuesto procesal para deducir la misma, en los siguientes términos:

"a) Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal. La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5° del artículo 268 constitucional únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. No sobra recordar en ese orden de ideas que la Corte declaró la exequibilidad de la expresión "con ocasión de ésta", contenida en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal."

En sentencia de Unificación SU -431 de 2015 la Corte también recalcó:

"El sujeto de la responsabilidad en quien recae la responsabilidad fiscal es el servidor público o el particular que ejerza actos de gestión sobre el patrimonio público – bien jurídico tutelado –, en la medida



claro está, que le produzcan a ese patrimonio un menoscabo económico en el marco de las condiciones estructurales de carácter legal”¹¹

Por ende, el operador fiscal deberá evaluar si a quien se juzga, ejerce gestión fiscal o si la conducta tiene una conexidad próxima y necesaria con dicha gestión, es decir, si ejerció dirección, manejo o administración de recursos públicos.

Adicionalmente, para declarar la responsabilidad se debe constar que el daño acaeció por una conducta dolosa o gravemente culposa.

Estos elementos son presupuestos determinantes que de verificarse concluyen en declarar la responsabilidad fiscal.

5. Conclusión

Quien ejerza como contratista para el Estado, podría verse avocado en un proceso de responsabilidad fiscal, si de sus obligaciones se deriva el ejercicio de gestión fiscal o, si las acciones desplegadas en el marco del contrato celebrado tienen una relación directa y conexa con dicha gestión, situación que se verifica del examen de caso en concreto por parte del operador fiscal.

Cordialmente,


JAVIER TOBO RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Rosa Ángela Calderón García
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya

N.R.: SIGEDOC 2025ER0082016

TDR: Conceptos

COMPARTIDO POR:



¹¹ Magistrados Ponentes Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Ignacio Pretel Chaljub. Sentencia citada por Castro Escorcia, Ana Lorena en “Responsabilidad Fiscal Parte I. Evolución histórico, parte sustantiva y fundamentos jurisprudenciales” 100 años de la creación de la Contraloría General de la República. “ Editorial Jurídica Sánchez 2023.