



CGR – OJ - 126 - 2025

COMPARTIDO POR:

80112



Bogotá D.C.

Asunto: SIGEDOC 8038044 del 14 de julio de 2025.

Tema: LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS PARA QUE PROCEDA HALLAZGO FISCAL – HALLAZGO FISCAL EN CONTRATOS EN EJECUCION

Cordial Saludo

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, procede a atender su solicitud donde requiere concepto sobre la posibilidad jurídica que iniciar proceso de responsabilidad, cuando se advierte un daño patrimonial en un contrato de suministro que no está liquidado, en los siguientes términos:

1. Antecedentes

La petición se presenta textualmente así:

"Teniendo en consideración las devoluciones de hallazgos fiscales desde el Grupo de Responsabilidad Fiscal de esta Gerencia, al Grupo de Vigilancia para el inicio de indagación preliminar; y las causales esbozadas por la Dirección de Vigilancia Fiscal entre las cuales se encuentra la ausencia de acta de liquidación de los contratos, respetuosamente se solicita emitir concepto que esclarezca si dicho documento es indispensable para determinar la existencia o no de hallazgo fiscal, atendiendo a los siguientes elementos encontrados en los hallazgos configurados en auditoría efectuada a una entidad promotora de salud, respecto de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud:



1. La EPS firma diversos contratos con distintas IPS, para la prestación de servicios de salud, entre los que se encuentran suministro de medicamentos y realización de procedimientos, el equipo auditor al revisar la ejecución de los contratos, detecta que en aquellos se determinó en el anexo tarifario de cada contrato los valores individuales por medicamento y procedimiento, al compararse dicho anexo con los cobros existentes en las facturas, se evidencia que las IPS facturan valores superiores a los contratados sin que exista justificación alguna para ello, así mismo, se evidencia en los comprobantes de egreso, que la EPS, administradora de los recursos del Sistema, paga los valores facturados obviando el anexo tarifario que forma parte integral del contrato examinado.

2. Para el caso mencionado, de acuerdo con el numeral 3.2.1. de la Guía de auditoría de cumplimiento de la CGR, se obtuvo evidencia a lo largo del proceso auditor que se consideró cumple con las características necesarias para establecer la existencia de una irregularidad de carácter fiscal, por ser pertinentes, relevantes, competentes y suficientes, entre las que se encuentra: El contrato revisado, su anexo tarifario, las facturas que contienen la información de los valores superiores cobrados y los respectivos comprobantes de egreso, adicionalmente en un libro en Excel, proporcionado por la misma Entidad Auditada en el cual se registran entre otros datos: las facturas, valores, descripción de procedimientos y pagos efectuados; el equipo auditor realizó un análisis comparativo de los valores pactados, cobrados y pagados, que permitió concluir una diferencia de valores entre lo que se debió pagar de conformidad con el contrato y lo que realmente se giró de los recursos del SGSSS.

3. Finalmente, se validó diversos hallazgos con connotación fiscal, debidamente plasmados en el informe de auditoría.

Esbozados los antecedentes de la consulta, se solicita aclarar los siguientes interrogantes:

1. ¿En el caso de los contratos de salud, es indispensable la liquidación del contrato, para determinar si existe o no daño patrimonial? Esto por cuanto es la liquidación el momento en el cual las partes pueden hacer un balance (sic) de cuentas que permite finiquitar el negocio jurídico, y hasta tanto no se realice la entidad podría cobrar los valores superiores pagados injustificadamente.

2. ¿La inexistencia de liquidación de un contrato en salud, es causal para que no se inicie proceso de responsabilidad fiscal (sic) sino que se proceda a su devolución para indagación preliminar, a pesar de contar con anexo tarifario, facturas y comprobantes de egreso que permiten determinar que se pagó con recursos(sic) del SGSSS valores superiores a los pactados contraviniendo lo estipulado en el contrato?



3. *En caso de respuesta afirmativa al punto anterior, dentro de la indagación preliminar, si la entidad manifiesta que el contrato no se encuentra liquidado, y de ello depende la existencia del daño patrimonial, ¿Procede el archivo de la indagación habida cuenta que solo con la liquidación se puede configurar el daño patrimonial?"*

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

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.

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.

Esta Oficina en anteriores oportunidades se ha pronunciado sobre el control fiscal en los contratos estatales, en concepto [CGR-OJ-0069-2022.pdf](#)⁸, habló del ejercicio del control fiscal, conforme a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que se ha conocido como estatuto de contratación estatal.

En concepto [CGR-OJ-0143-2019.PDF](#), se abordó el tema de la liquidación de los contratos estatales y el cómputo para el término de caducidad señalado en el artículo 9 de la ley 610 de 2000.

Recientemente, en concepto [CGR -OJ -092-2025](#)⁹, se trató sobre el contrato de suministro y la fijación del valor del contrato.

4. Consideraciones Jurídicas.

4.1. Problema jurídico.

De la lectura de la petición presentada se abstrae como problema jurídico:

¿Puede iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal cuando se evidencia un daño patrimonial en un contrato de suministro que se encuentra en ejecución?

4.2. CONTROL FISCAL – CONTRATOS ESTATALES

Como se anticipó, esta Oficina se ha pronunciado sobre el ejercicio de la vigilancia fiscal en diferentes etapas de la contratación estatal que se rigen por establecido en el llamado Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, incluso en etapas precontractuales.

⁸ Disponible en:

[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0069-2022.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0069-2022.pdf)

⁹ Disponible en:

[https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR%E2%80%93092-2025.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR%E2%80%93092-2025.pdf)

En el título VIII de dicha norma, se advierte sobre el ejercicio del control de la Gestión Contractual por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República, quienes deben velar por la observancia de los principios y fines de la contratación estatal.

Concretamente, respecto del control fiscal, en el artículo 65, modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021¹⁰ dispone expresamente:

“ARTÍCULO 65.- De la Intervención de las Autoridades que ejercen Control Fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República. El cual se realizará en tiempo real - a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e. impacto de los- recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.”

Dicha norma, entonces, se modifica conforme al acto legislativo 04 de 2019, que a su vez modificó el artículo 268 de la Constitución Política, que estableció que el control fiscal no solo es posterior y selectivo, sino que también puede ser preventivo y concomitante para garantizar la defensa y protección de patrimonio público.

Así conforme a lo descrito dicho control fiscal en la contratación estatal se da:

1. Una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos.
2. A las cuentas correspondientes a los pagos originados en el desarrollo del contrato.
3. Una vez liquidados, haciendo un control financiero, de gestión y de resultados.

¹⁰ POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 80 DE 1993 Y LA LEY 1150 DE 2007.

De manera que los órganos de control fiscal, intervienen una vez se ha comprometido el Estado con la suscripción de un contrato que comporta la ejecución de recursos públicos, no así, (en principio) cuando dicha entidad está estructurando el proceso como en sus fases de factibilidad y selección de contratista.

También nos resalta, como con cada uno de los pagos realizados en la ejecución de un contrato, puede ejercer dicha función de vigilancia y control, allí entonces podrá verificar si lo pagado con recursos estatales, corresponde a la contraprestación pactada en el contrato y se obtienen los bienes y servicios que pretende satisfacer una necesidad que, a su vez, apuntan al cumplimiento de los fines del Estado.

Ahora una vez liquidados, puede hacer un control más amplio, evaluando resultados y así verificar si se cumple el cometido pretendido con la celebración del contrato.

En concepto CGR-OJ-0069-2022¹¹, en su momento, esta Oficina señaló:

“Para el efecto debemos tener en cuenta en primer lugar, que el control posterior ha sido definido como la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad y que dicho control, se desarrolla en dos momentos, así: En un primer momento, las contralorías llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control selectivo, procediendo después a formular las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. Si como resultado de esa labor de vigilancia, en forma inmediata o posterior, surgen elementos de juicio de los cuales se pueda inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, procede el segundo momento en el ejercicio del control fiscal: la iniciación, trámite y conclusión del proceso de responsabilidad fiscal.

En segundo lugar, en cuanto al control fiscal de la contratación estatal, el artículo 65 de la Ley 80 de 1993 establece: (1) Que el control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno; (2) Que las contralorías intervendrán cuando los contratos se encuentren legalizados; (3) Que las contralorías ejercerán control respecto de las cuentas que soportan los pagos; y (4) Que una vez terminados o liquidados los contratos, según el caso, las contralorías efectuarán un control financiero, de

¹¹ [https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0069-2022.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR-OJ-0069-2022.pdf)

gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”

Por lo tanto, la ley define los momentos en los que puede desplegarse las funciones de vigilancia y control de quienes ejercen el control fiscal, por lo tanto, no le está vedado a la contraloría ejercer sus funciones hasta que los contratos estén finalizados y liquidados, y puede desplegar su función incluso durante la ejecución del contrato.

4.2.1. Contrato de Suministro.

Como ya se anotó en concepto CGR – OJ – 092-2025, “El contrato de suministro, regulado en el artículo 968 del Código de Comercio, se configura como un acuerdo bilateral, oneroso y de tracto sucesivo, mediante el cual una parte se obliga, de manera autónoma, a realizar prestaciones periódicas o continuas de bienes o servicios a cambio de una contraprestación. En este tipo contractual, el precio pactado representa la expresión económica del intercambio y puede estructurarse libremente por las partes dentro de los límites legales, incluyendo no solo los costos directos e indirectos, sino también la utilidad legítima del contratista.”

El contrato de suministro reúne las siguientes características: i) es bilateral y conmutativo, ya que crea obligaciones recíprocas para las dos partes del contrato llamadas a reportar beneficios equivalentes para ambos; ii) es oneroso, pues genera un lucro, utilidad o beneficio para ambas partes; iii) es por regla general consensual, dado que en derecho privado nace con el solo acuerdo de voluntades sobre el objeto –no lo es en contratación estatal, donde es solemne–; iv) es de tracto sucesivo, porque la ejecución de las prestaciones se realiza de manera periódica o continua a través del tiempo; v) es principal, porque existe por sí solo independientemente de otros contratos; vi) es nominado y típico, dado que cuenta con definición y regulación legal en los artículos 968 y siguientes del Código de Comercio; y vii) en estos contratos estatales es potestativa la inclusión de cláusulas excepcionales, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

Además, en el suministro quien se obliga de forma independiente a ejecutar las prestaciones sobre cosas –por lo general bienes muebles para el consumo o producción– o servicios –por lo general prestaciones inmateriales provenientes del esfuerzo humano– de forma periódica o continua, se denomina proveedor o suministrante, quien se beneficia de las prestaciones ejecutadas y queda a cambio obligado a pagar el precio se denomina consumidor, suministrado, beneficiario o cliente¹². Ahora bien, en la práctica este contrato guarda cercanía con otros tipos contractuales. No obstante, su característica identificadora es la periodicidad o continuidad de la ejecución independiente de las prestaciones de cosas o servicios

¹² LAFONT PIANETTA, Pedro. Manual de contratos, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, 1 Ed, 2001, p.110.

a cargo del proveedor. Por lo anterior, la doctrina reconoce que “debe tenerse en cuenta entonces la posibilidad de que en el contrato de suministro también se apliquen las reglas relativas a otros contratos que le sean compatibles, como son los de compraventa, transporte, obra, etc., particularmente en lo que se relaciona con la prestación periódica individualmente considerada, (art. 980 del C.Co)”¹³.

Siendo entonces una forma negocial, que se cumple de manera periódica, puede ser retribuida de la misma forma, con la erogación de recursos del estado, y puede, por lo tanto, los órganos de fiscalización, ejercer control si se advierte alguna situación que puede constituir daño patrimonial.

4.3. Apertura Proceso de Responsabilidad Fiscal

Como bien se dispone en el artículo 2 del Decreto 403 de 2020, el control fiscal es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

Además, se entienden por objeto de vigilancia y control, las actividades, acciones, omisiones, operaciones, procesos, cuenta, contrato, convenio, proyecto, programa, acto o hecho, y los demás asuntos que se encuentren comprendidos o que incidan directa o indirectamente en la gestión fiscal o que involucren bienes, fondos o recursos públicos, así como el uso, explotación, exploración, administración o beneficio de los mismos.

Por lo tanto, si del ejercicio de dicho control se detecta la ocurrencia de un posible detrimento patrimonial, en los términos descritos en el artículo 6 de la ley 610 de 2000 que dispone:

ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del*

¹³ LAFONT PIANETTA, Pedro. Manual de contratos, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, 1 Ed, 2001, p.110. Citado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C -273 de 2024.

Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”¹⁴

De igual forma, si se cumplen los criterios establecidos en la norma podría darse apertura a un proceso de responsabilidad fiscal cuando:

“ARTÍCULO 40. APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.

En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

PARAGRAFO. Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal.”

De esta manera, ante la existencia de un daño patrimonial a los intereses patrimoniales del Estado, detectado en el ejercicio del control fiscal, es obligatorio iniciar las actuaciones dirigidas a lograr el resarcimiento de dicha afectación.

Por su parte, el trámite preprocesal de la Indagación Preliminar, también está delimitado por la Ley (artículo 39 Ley 610 de 2000), se adelanta ante la falta de certeza la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables,

¹⁴ Apartes, del inciso 1o. texto original, tachados INEXEQUIBLES y subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340-07 de 9 de mayo de 2007, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Conclusiones:

Con lo expuesto procedemos a dar respuesta al problema jurídico planteado:

¿Puede iniciarse un proceso de responsabilidad fiscal cuando se evidencia un daño patrimonial en un contrato de suministro que se encuentra en ejecución?

En los contratos de suministro se cumple de manera periódica con la prestación de los servicios o la entrega de bienes de manera sistemática y así mismo puede pactarse el pago al contratista, comportando una erogación de recursos del Estado, por lo que cada pago puede constituir eventualmente un hecho constitutivo de un daño patrimonial al Estado conforme a la definición dispuesta en la norma.

La Contraloría General de la República, y las contralorías territoriales, pueden ejercer la vigilancia y control sobre contratos que se encuentren en ejecución, y si de dicho control se concluye la existencia de elementos que pueden llevar a adelantar un proceso de responsabilidad fiscal, debe iniciarse las acciones en procura del resarcimiento del daño, sin que se requiera como requisito previo la liquidación de los contratos, ya que el mismo artículo legal¹⁵ señala como momentos diferentes del control fiscal, tanto la realización de pagos de un contrato en ejecución, como la liquidación del mismo.

De la lectura de la normatividad referenciada, se puede concluir que, la norma, solo exige para la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal, la existencia de un daño patrimonial e indicios serios sobre los posibles autores del mismo y que solo ante la falta de certeza de estos dos elementos, lo procedente es iniciar el trámite de una indagación preliminar.

Cordialmente,

CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Rosa Ángela Calderón García – Profesional E. 
Revisó: Gabriel Andrés Hilarion Amaya – Asesor de Gestión 01
N.R. SIGEDOC 8038044
TDR CONCEPTOS 2025.

¹⁵ Artículo 65 Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021