

CGR - OJ - 130 - 2025

Contraloría General de la República :: SGD 09-09-2025 15:08
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0188047 Fol:6 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
DESTINO GUILLERMO EDUARDO FLETCHER VELASCO
ASUNTO CONCEPTO
OBS

80112

2025EE0188047



Bogotá D.C.

Asunto: SIGEDOC **2025ER0167670** del 25 de julio de 2025, asociado a
SIGEDOC **2025ER0188241** del 20 de agosto de 2025.

Tema: CONTRATACIÓN ESTATAL - AUTONOMÍA CONTRACTUAL- PAGOS
- HALLAZGO - AUDITORIA - PROHIBICIÓN DE
COADMINISTRACIÓN.

Cordial Saludo

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, procede a atender su solicitud en la que requiere pronunciamiento sobre las cuentas dejadas de pagar por una entidad del Estado en el desarrollo de un contrato, ante el levantamiento de un hallazgo en Auditoría practicada por el ente de control.

1. Antecedentes

En la petición, textualmente señala:

"La CGR en el Desarrollo del Ejercicio de Auditoría y Control Fiscal, realizó visitas a varios Municipios de Antioquia en los cuales se observaron irregularidades en la Ejecución de los mismos, tales como Irregularidades en la Subcontratación, Deficiencias en la Supervisión, incumplimiento de requisitos legales y soportes Contables y en la parte de Administración e imprevistos etc.

"1. En una Obra Publica entregada, Es el hallazgo un dictamen o informe técnico, puede volverse un insumo probatorio, para que la Entidad territorial asuma una postura de negarse a pagar las actas o cuentas de cobro

firmadas por la interventoría y decir que hasta que no se resuelva el hallazgo de la CGR, ¿no se procederá al pago?

2. En el informe Inicial se solicitaron soportes, los cuales fueron entregados en su momento oportuno, los cuales están en revisión actualmente por la CGR, en espera de su aceptación o no.

3. La pregunta principal DR: TOBO RODRIGUEZ es: puede el Alcalde, Gerente etc de los Entes Municipales, Ente Descentralizado Municipal, Departamento y Empresas de Servicios Públicos, decir que hasta que no se solucione lo de la Visita realizada en el Desarrollo del Ejercicio de Auditoría y Control Fiscal, no procederán a pagar las cuentas de cobro de actas faltantes, aproximadamente del 40 % restante del pago del contrato.

Esta solicitud la realizo para tener mayor claridad en el momento del Pago o que norma le permite a los Entes Públicos realizar esta retención o Auto cobro o si inequívocamente están tomando la visita de las Contralorías para escudarse el no pago."

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

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

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.

En los términos concretos planteados por el peticionario esta Oficina no ha emitido concepto, pero sí se han emitido numerosos conceptos sobre las consecuencias de la evidencia de los hallazgos de auditoría, entre ellos, el concepto CGR – OJ – 086 de 2022, donde habla de las acciones propias de la etapa de comunicación y traslado de las observaciones al sujeto de control.

En concepto CGR – OJ – 132-2023, igualmente trató sobre el trámite posterior al levantamiento de los hallazgos en auditoría.

En Concepto CGR – OJ – 079 de 2025⁸, tratamos sobre el desarrollo y alcance constitucional del proceso de responsabilidad fiscal y prohibiciones a los entes de control de coadministrar.

Recientemente, en Concepto CGR – OJ – 104 de 2025⁹ esta Oficina trató sobre el beneficio fiscal del proceso auditor, haciendo anotaciones además sobre el daño patrimonial y el proceso de responsabilidad fiscal.

Estos conceptos pueden ser consultados en el micrositio "Normatividad" a través de la página web institucional www.contraloria.gov.co.

4. Consideraciones Jurídicas.

4.1. Problema jurídico.

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.

⁸ [CGR-OJ-079-2025.pdf](#)

⁹ [https://relatoria.blob.core.windows.net/\\$web/files/conceptos-juridicos/CGR%E2%80%93OJ-104-2025.pdf](https://relatoria.blob.core.windows.net/$web/files/conceptos-juridicos/CGR%E2%80%93OJ-104-2025.pdf)

De la lectura de la petición presentada se devela como problema jurídico el siguiente:

“¿Puede un Sujeto de control, retener o no efectuar pagos al contratista, cuando sobre la obra en auditoria se haya evidenciado unos hechos constitutivos de hallazgo por la contraloría?”

4.2. HALLAZGOS DE AUDITORIA

El Control Fiscal Micro, se traduce en la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control de la CGR, o aquellos sobre los cuales la CGR ejerce su función de control prevalente. Esta labor se concreta anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF, que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año. Las contralorías delegadas sectoriales se encargan de manejar los procesos relativos a la planificación y la realización de auditorías. El resultado final del control fiscal micro queda registrado en un informe de auditoría, el cual se comunica a la entidad auditada y que puede ser consultado por la opinión pública. Como resultado de las auditorías, las entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento que contenga las acciones correctivas para subsanar las observaciones formuladas por la CGR.

Por su parte, el proceso auditor es un proceso sistemático que evalúa, acorde con las normas de auditoría generalmente aceptadas vigentes, la política pública y/o la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal y de los planes, programas, proyectos y/o asuntos a auditar, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal o actuaciones especiales de vigilancia y control, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado, de manera que le permita a la Contraloría General de la República fundamentar sus opiniones y conceptos.

El ejercicio del Control Fiscal practicado por la Contraloría General de la República, se orienta a la consecución de resultados que permitan, establecer si los recursos humanos, físicos, financieros y tecnologías de información y comunicación puestos a disposición de un gestor fiscal, se manejaron de forma eficiente, eficaz, económica y de manera transparente en cumplimiento de los fines constitucionales y legales del Estado.

Esta labor se concreta anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF)*, que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año.

Las Auditorías, pueden ser de cumplimiento, de desempeño, financieras, diseñadas metodológicamente, conforme al marco dispuesto por las Normas Internacionales ISSAI y que producto de su práctica, puede dar lugar a la evidencia de hallazgos.

Esta Oficina, se pronunció en Concepto CGR – OJ -0024 – 2021, sobre la estructuración de los hallazgos conforme al documento *“Principio, fundamentales y aspectos generales para las Auditorías en la CGR”*, donde reseñó:

“(…) el hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser] y concluir que distan uno del otro. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.

Es necesario precisar que todos los hallazgos estructurados por el órgano de control fiscal son administrativos, cosa diferente es que estos tengan efectos fiscales, o, penales, o disciplinarios o de otro tipo. Se trata de situaciones que reflejan ineficiencia, ineficacia, inequidad en la gestión de los recursos por parte del auditado, resulta antieconómica o insostenible ambientalmente o violatoria de la normatividad legal y reglamentaria.

Señala el documento en cita, el cual, se aclara que aplica para la Contraloría General de la República, que son deficiencias de control y/o observaciones de auditoría encontradas que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal, cuando esta se da.

La evidencia que sustenta un hallazgo debe estar disponible y desarrollada en una forma lógica, clara y objetiva, en la que se pueda observar una narración coherente de los hechos en los papeles de trabajo.

Los hallazgos deben reunir las siguientes características:

CARACTERISTICA / REQUISITO

Objetivo :

El hallazgo se debe establecer con fundamento en la comparación entre el criterio y la condición.

Factual (de los hechos, o relativo a ellos)

Debe estar basado en hechos y evidencias precisas que figuren en los papeles de trabajo.

Relevante

Presentados como son, independientemente del valor emocional o subjetivo.

Que la materialidad y frecuencia merezca su comunicación e interprete la percepción colectiva del equipo auditor.

Claro y Preciso

Que contenga afirmaciones inequívocas, libres de ambigüedades, que este argumentado y que sea válido para los interesados.

Verificable

Que se pueda confrontar con hechos, evidencias o pruebas.

Útil

Que su establecimiento contribuya a la economía, eficiencia, eficacia, equidad y a la sostenibilidad ambiental en la utilización de los recursos Públicos, a la racionalidad de la administración para la toma de decisiones y que en general sirva al mejoramiento continuo de la organización"

Igualmente, en aquella oportunidad dijimos:

"En este contexto, en aplicación de los mecanismos de control fiscal, se configuran los hallazgos que son principalmente de carácter administrativo y reflejan indudablemente una deficiencia, y por tanto, se requiere una acción correctiva que impida que se sigan generando las causas que dan lugar al hallazgo.

La evaluación del hallazgo puede conllevar a que éste tenga además un alcance fiscal por existir un presunto detrimento patrimonial, pero igualmente, puede ser considerado como hallazgo disciplinario si se comprueba la violación de las normas que regulan esta materia en la entidad auditada; o de tipo penal cuando se presume la existencia de conductas que se puedan llegar a tipificar como delitos."

De manera que, producto de la auditoria, se pueden presentar hallazgos que en esencia son administrativos y conforme a lo evidenciado puede tener connotaciones disciplinarias, fiscales y/o penales.

Ahora, como se advirtió en Concepto CGR – OJ – 0201 de 2022, los hallazgos pueden tener distintas connotaciones, a saber:

"El documento "Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR" sintetiza definiciones de hallazgo y tipos de hallazgo de la siguiente forma

"Hallazgo de Auditoría

Es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada

al aplicar pruebas de auditoría que se complementara estableciendo sus causas y efectos.

Hallazgo administrativo

Hecho que demuestra que la gestión fiscal de un sujeto de control, no se está desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos.

Hallazgo con impacto disciplinario

Hallazgo administrativo donde se configura que los servidores Públicos o los particulares que transitoriamente ejerzan funciones Públicas, han incurrido en alguna conducta que la legislación tipifica como falta disciplinaria.

Hallazgo con impacto fiscal

Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado.

Hallazgo con impacto penal

Ocurriencia de un hecho constitutivo de delito. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, el servidor Público comete un hecho punible, de aquellos cuyo bien jurídico pertenece a la protección de la administración y función pública, se le da traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia y a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios y Jurisdicción Coactiva para efectos de constituirse en parte civil."

En ese orden, una misma desviación puede generar un hallazgo con connotaciones diferentes, es decir que a partir de un hecho pueden iniciarse diferentes tipos de procesos administrativos y judiciales según corresponda, donde respecto de la responsabilidad fiscal el parágrafo 1 ° del artículo 4 de la Ley 610 de 2000 dispone que: "[l]a responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad".

Concordante con lo anterior, el artículo 113 constitucional, que establece la separación de los poderes públicos, dispone que: "[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

En resumen, conforme al resultado del ejercicio auditor, pueden producirse hallazgos con alcance administrativo, disciplinario, fiscal y penal que deben ser comunicados a los demás entes competentes, dado su impacto y posibles responsabilidades.

Siguiendo con los parámetros establecidos en el documento "Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR"¹⁰, la

¹⁰ <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/1.-principios-fundamentos-y-aspectos>.

comunicación con la entidad auditada debe ser permanente, y se evalúan las respuestas dadas a las observaciones y solo aquellas que no logran ser desvirtuadas se configurarían en hallazgo.

A la consolidación y liberación del informe, le prosigue una fase de seguimiento que incluye la presentación de un Plan de Mejoramiento del cual debe reportarse medidas, indicadores y avances.

De la lectura integral de la Guía de Auditoría en el marco de Normas ISSAI - Contraloría, así como la Guía de Auditoría Territorial GAT Versión 4.0 – Normas ISSAI Guía de Auditoría Territorial - Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF - Contraloría¹¹ podemos notar que el órgano de control carece de competencia para ordenar de manera alguna tomar medidas concretas sobre actos o contratos, ya que ello hace parte de la autonomía de la cada entidad y la CGR no puede coadministrar, en virtud de su mandato constitucional.

4.3. AUTONOMÍA CONTRACTUAL

El régimen de Contratación Estatal, si bien limita el principio de autonomía contractual, ya que las entidades carecen de libertad total para escoger sus objetos contractuales y a sus contratistas, ya que se deben atender las finalidades estatales, en aras del interés general, además debe asegurar la transparencia y publicidad, no desnaturaliza completamente la figura como negocio jurídico en el cual lo pactado entre las partes es ley para ellas y de estricto cumplimiento.

Nos recuerda el Consejo de Estado en sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011), Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ:

“De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como fin, “la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”. Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben supeditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal. El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe “edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”. Con el objetivo de limitar

11 Guía de Auditoría Territorial - Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF - Contraloría.

la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa. (...) Es en desarrollo del principio de transparencia que se impone la obligación de realizar los procesos de licitación, concurso o contratación directa "sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés" Lo anterior, con el objetivo de garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido, por cuanto se estarían desconociendo los principios de igualdad e imparcialidad".¹²

Por lo tanto, si bien es cierto que en razón a la contratación estatal hay unas prerrogativas a favor del Estado, las cláusulas convenidas deben ser observadas tanto como por la entidad contratante, como el contratista y si de ellas se verifica su cumplimiento, y se han cumplido también con los avals de quien ejercer la supervisión e interventoría, se debe responder a la contraprestación pactada.

4.4. Control Fiscal y prohibición de coadministración.

En concepto CGR – OJ – 079 – 2025, esta Oficina, recalcó que conforme al inciso tercero del mismo artículo 267 de la Constitución Política, el control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, y conforme al mismo tenor literal de la norma, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público, cuyo ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas¹³.

Sobre el control preventivo y concomitante la Corte Constitucional, en sentencia C – 140 de 2020, la cual se cita en el concepto en comento, la alta corporación subrayó:

"82. En este contexto, la Sala encuentra que la intención del constituyente derivado fue complementar el sistema actual de control por considerarlo insuficiente y añadirle el modelo de control preventivo y concomitante ejercido a través del seguimiento constante y paralelo de la gestión fiscal, a partir de la función de advertencia, sin que ello implique coadministración, eliminando riesgos potenciales y daños previsibles. En tal medida se dejó claro que no se buscaba juzgar la actividad del gestor público, sino el prevenir el daño, a través de un mecanismo eficaz y legítimo para evitar que el gestor fiscal tome decisiones que vayan en contravía del erario.

¹² Disponible en: [Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado - Gestor Normativo - Función Pública.](#)

¹³ Ver artículo 54 del Decreto Ley 403 de 2020



83. Entonces, el control preventivo y concomitante no puede incidir en las decisiones de la administración, al punto de instituir un sistema de coadministración o cogestión, toda vez que la enmienda constitucional expresamente lo prohíbe, con lo cual se debe eliminar cualquier tipo de veto o preaprobación respecto de las decisiones adoptadas por los gestores de recursos públicos. Así, a través de la figura de la advertencia, se les permite identificar los riesgos que se ciernen sobre algunos proyectos para que evalúen esa situación y puedan tomar los correctivos respectivos antes de que se genere un daño al patrimonio. Finalmente, este modelo no reemplaza el control posterior y selectivo, sino que busca complementar el ejercicio del control fiscal". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Nos recuerda la corte, entonces, que la Contraloría no puede establecer vetos o aprobaciones previas que indiquen como el sujeto de control debe manejar los recursos ya que ello sería coadministrar lo que le está prohibido.

5. Conclusiones:

Remitiéndonos al problema jurídico decantado al principio de este escrito, “¿Puede un Sujeto de control, retener o no efectuar pagos al contratista, cuando sobre la obra en auditoria se haya evidenciado unos hechos constitutivos de hallazgo por la contraloría?”, podemos concluir:

En el curso del ejercicio de auditoria por parte de la Contraloría General de la República, o por parte de una contraloría territorial, se siguen los parámetros establecidos en la Guía de Auditoria en el marco de Normas ISSAI - Contraloría, así como la Guía de Auditoria Territorial GAT Versión 4.0 – Normas ISSAI, en las que se establecen las pautas de cada fase del proceso y las acciones desplegadas por el equipo auditor.

Pueden presentarse observaciones que son trasladadas al sujeto de control y evaluada su respuesta, se determina la concreción de un hallazgo y la connotación del mismo conforme al marco legal aplicable y los bienes o intereses jurídicos protegidos.

Tanto en las observaciones como posteriormente en los hallazgos, se describen los sustentos fácticos y el criterio que a juicio del auditor, se puede estar trasgrediendo o inobservando o se está incurriendo en alguna conducta reprochada legalmente.

El ejercicio del control fiscal micro, en los términos del artículo 267 de la Constitución Política, esto es, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, bien sea de manera posterior o selectiva o de manera concomitante y preventiva (que se ejerce de manera excepcional solo por la CGR) NO implica coadministración, la cual le está vetada a los órganos de control, dicho control se hace bajo los procedimientos



CONTRALORÍA
General de la República

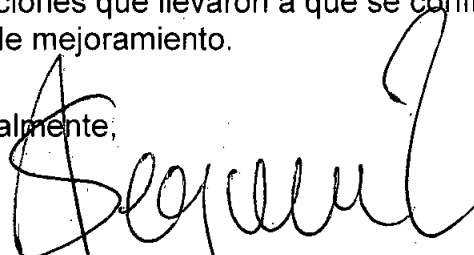


establecidos conforme a las normas internacionales de auditoria, por ello no puede indicar el que hacer de los sujetos a los cuales vigila ni dar órdenes de como adelantar la ejecución de los presupuestos y el manejo de los recursos del Estado.

Por lo tanto, en el hallazgo de ninguna manera se pueden dar órdenes a los sujetos de control o a las partes del contrato, ni de ello puede desprenderse algún tipo de condicionamiento al cumplimiento de lo pactado en los negocios jurídicos celebrados por el sujeto de control.

Como bien se advirtió en este escrito, son las entidades quienes debe procurar por el cabal cumplimiento del contrato, observando las obligaciones y los derechos de cada parte, y son las mismas quienes deben proponer acciones que superen las condiciones que llevaron a que se configuraran las observaciones, en el respectivo plan de mejoramiento.

Cordialmente,


CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Rosa Ángela Calderón García – Profesional E.
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya – Asesor de Gestión 01
N.R. SIGEDOC 2025ER 0167670 y 2025ER0188241
TDR CONCEPTOS 2025.