

2026EE0012131



80112 -

COMPARTIDO POR:

CGR - OJ - 009 de 2026



Referencia: SIGEDOC 2025ER0288800 del 11 de diciembre de 2025
SIPAR 2025-3361434-82111-CO

Tema: CONTROL FISCAL CONTRATACIÓN PÚBLICA CON SOCIEDADES EXTRANJERAS - Naturaleza jurídica de las sociedades extranjeras, capacidad para contratar, responsabilidad fiscal derivada del contrato.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia, la cual procedemos a responder a continuación:

1. Antecedentes.

En el oficio de la referencia, se presenta la siguiente solicitud:

"(...)1. Facultades de la contraloría frente a contratistas con control extranjero. ¿Qué facultades tiene la Contraloría General de la República, para verificar la transparencia en la estructura societaria de los contratistas estatales que participan en sectores estratégicos – como infraestructura, hidrocarburos, puertos, energía, telecomunicaciones, minería, ambientales, zonas francas y logística –, particularmente cuando dichas empresas actúan como varias sucursales o subsidiarias en Colombia bajo situación de control ejercida por una matriz extranjera?

2. Efectos de la falta de revelación en la idoneidad contractual. ¿La falta de revelación de la pertenencia a un grupo empresarial con unidad de propósito y dirección, especialmente cuando se trata de varias sucursales o subsidiarias en Colombia bajo control ejercido por una matriz extranjera, pude afectar la evaluación de idoneidad, solvencia y capacidad técnica exigida por la ley 80 de 1993 en los procesos de contratación estatal?

3. Consecuencias fiscales y contractuales de la omisión societaria. ¿Qué consecuencias puede establecer la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus funciones de control fiscal, cuando se haya identificado que varias sucursales

o subsidiarias en Colombia pertenecen a un grupo empresarial bajo situación de control ejercida por la matriz extranjera, y dicha estructura societaria real no corresponde con la información revelada en el trámite de contratación o concesión estatal, afectando la transparencia, la evaluación de idoneidad y la protección del patrimonio público?"

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República 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, acorde con lo dispuesto en 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).

¹ Art. 28 de la Ley 1437 de 2011, 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.

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

Esta Oficina se ha pronunciado sobre algunos aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, en relación al control fiscal relacionado con sociedades y empresas extranjeras con filiales o sucursales en Colombia, a través de los conceptos CGR-OJ-216 de 2023 con radicado 2023EE0229498 y CGR-OJ-058 de 2024 con radicado 2024EE0061343 y CGR-OJ-012-2018; cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta.

Estos y otros conceptos de su interés pueden ser consultados en el aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoría), a través de la página web institucional: www.contraloria.gov.co en el micrositio “Normatividad”.

4. Consideraciones Jurídicas.

Previo a dar respuesta a la petición de la referencia, es procedente indicar al solicitante, que la Contraloría General de la República, a través de la oficina jurídica, solo emitirá pronunciamientos generales respecto de las sociedades extranjera, la estructura societaria y revelación, al igual que el ejercicio de control fiscal ejercido por la CGR en materia de contratación pública.

4.1. Problema jurídico:

Conforme a lo anterior, se abordará el análisis jurídico de la consulta encaminada a resolver como problema jurídico; los siguientes postulados:

- Naturaleza jurídica de las sociedades y empresas extranjera con sucursales o filiales en Colombia.
- Definición y alcance de estructura societaria y su relación con los contratistas estatales que participan estas empresas.
- Facultades de la Contraloría para ejercer el control fiscal, respecto de la contratación pública celebrada entre entidades públicas y sociedades o empresas extranjeras.

4.2. Naturaleza jurídica de las sociedades y empresas extranjera con sucursales o filiales en Colombia.

Es preciso señalar que los artículos 469 y siguientes del Código de Comercio, definen las sociedades extranjeras, las facultades de estas para emprender negocios en el país y la representación en el territorio nacional.

"ARTÍCULO 469. DEFINICIÓN DE SOCIEDAD EXTRANJERA. Son extranjeras las sociedades constituidas conforme a la ley de otro país y con domicilio principal en el exterior. (...)

ARTÍCULO 471. REQUISITOS PARA EMPRENDER NEGOCIOS PERMANENTES EN COLOMBIA. Para que una sociedad extranjera pueda emprender negocios permanentes en Colombia, establecerá una sucursal con domicilio en el territorio nacional, para lo cual cumplirá los siguientes requisitos:

- 1) Protocolizar en una notaría del lugar elegido para su domicilio en el país, copias auténticas del documento de su fundación, de sus estatutos, la resolución o acto que acordó su establecimiento en Colombia y de los que acrediten la existencia de la sociedad y la personería de sus representantes, y
- 2) Obtener de la Superintendencia de Sociedades o de la Bancaria, según el caso, permiso para funcionar en el país. (...)

(...)

ARTÍCULO 474. ACTIVIDADES QUE SE TIENEN COMO PERMANENTES. Se tienen por actividades permanentes para efectos del artículo 471, las siguientes:

- 1) Abrir dentro del territorio de la República establecimientos mercantiles u oficinas de negocios, aunque éstas solamente tengan un carácter técnico o de asesoría;
- 2) Intervenir como contratista en la ejecución de obras o en la prestación de servicios;
- 3) Participar en cualquier forma en actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de fondos provenientes del ahorro privado;
- 4) Dedicarse a la industria extractiva en cualquiera de sus ramas o servicios;
- 5) Obtener del Estado colombiano una concesión o que ésta le hubiere sido cedida a cualquier título, o que en alguna forma participe en la explotación de la misma y,
- 6) El funcionamiento de sus asambleas de asociados, juntas directivas, gerencia o administración en el territorio nacional."

Como se evidencia el Código de Comercio define la sociedad extranjera como aquella que haya sido constituida bajo la ley de otro país y que tenga su domicilio principal en el exterior, no obstante, atendiendo lo prescrito vale la pena realizar las siguientes precisiones:

Una sociedad extranjera puede realizar negocios permanentes en Colombia, por lo cual, conforme lo dispone el artículo 474 del Código de Comercio, deberá constituir una sucursal de sociedad extranjera, que de acuerdo con lo determinado con el artículo 471, se erige como un establecimiento de comercio⁸ con características

⁸ Código de comercio - Artículo 515. Definición de Establecimiento de Comercio. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales.

especiales, con el fin de ejecutar su actividad permanente en Colombia⁹, sin que ello la convierta en sociedad nacional.

Ahora bien, se entiende por sucursal, conforme a la definición que trae el artículo 263 del Código de Comercio.

"ARTÍCULO 263. DEFINICIÓN DE SUCURSALES - FACULTADES DE LOS ADMINISTRADORES. Son sucursales los establecimientos de comercio abiertos por una sociedad, dentro o fuera de su domicilio, para el desarrollo de los negocios sociales o de parte de ellos, administrados por mandatarios con facultades para representar a la sociedad. (...)"

El concepto de sucursal, hace alusión a las nociones de empresa y establecimiento de comercio, de que trata el artículo 25 del Código Comercio, que define la empresa como "(...) toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio."

Por su parte, el establecimiento de Comercio según el artículo 515 la misma normatividad, se define como "(...) un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales."

Sobre las sucursales la Corte Constitucional realizó un análisis Constitucionalidad del artículo 263 del Código de Comercio, en sentencia C- 268 de 2021 en la cual afirmó:

"62. Para entender estas instituciones, es necesario remitirse primero al concepto de empresa y establecimiento de comercio en tanto que estas nociones se encuentran interrelacionadas. El artículo 25 del Código de Comercio dispone que "se entenderá por empresa toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio." (...)"

65. Nótese cómo los conceptos transcritos dan cuenta de un escenario eminentemente económico, en donde el elemento esencial mediante el cual se

⁹ "(...) Ahora bien, en desarrollo del negocio que pretende adelantar la sociedad extranjera en nuestro país, el ordenamiento legal ha previsto que el vehículo para hacerlo, es a través de una sucursal de la misma, la cual tiene la misma connotación, propósito, finalidad y función que la de un establecimiento de comercio, y en razón a su naturaleza las sucursales no tienen personería jurídica, su esencia es la de ser un establecimiento de comercio a las cuales se les aplica la regulación propia de las sociedades comerciales. "A la sociedad extranjera se le habilita para actuar en el territorio nacional haciendo uso de una sucursal, por tal razón esta no es independiente ni puede tomar decisiones distintas a la de su matriz o desligarse de la sociedad extranjera para transformarse en una sociedad, pues se insiste no tiene autonomía ni independencia jurídica distinta de la de su matriz. (...)" Tomado de: COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Oficio 220-131628 (2 de octubre de 2015). Asunto: LA SUCURSAL DE SOCIEDAD EXTRANJERA SON UN ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO QUE CARECE DE AUTONIMIA, PERSONERIA JURIDICA, NI INDEPENDENCIA JURIDICA DISTINTA DE LA DE SU CASA MATRIZ. Disponible: <https://tesauro.supersociedades.gov.co/jsonviewer/piqOOYcBEuABJlga2IHk>

adelanta la actividad o las actividades que integran el objeto social de una empresa, lo constituyen los denominados establecimientos de comercio. De hecho, estos representan el bien mercantil por excelencia, cuyo funcionamiento, además, genera una presunción de comerciante para su titular. (...)¹⁰

Sobre el particular, se reitera que para que una sociedad extranjera pueda realizar negocios permanentes en Colombia debe constituir una sucursal de sociedad extranjera, por lo cual, esta existe de acuerdo con la ley del lugar de su constitución y actúa a través de dicha sucursal, teniendo en cuenta que esta última no tiene personería jurídica propia y que en su naturaleza de establecimiento de comercio actúa en desarrollo de las actividades del objeto social de la sociedad extranjera que la constituyó.

Por lo expuesto, resulta evidente que las sociedades, sean nacionales o extranjeras, para realizar sus objetivos dentro del país, pueden constituir sucursales, las cuales a su vez pueden tener establecimientos de Comercio para desarrollar sus actividades. En estas condiciones resulta procedente indicarle al peticionario que en materia de vigilancia y control de las denominadas sociedades extranjeras, este ejercicio es de competencia directa de la Superintendencia de Sociedades.

4.2.1. Vigilancia y Control de las sociedades extranjeras y su estructura societaria

Los organismos de inspección, vigilancia y control, en este caso la Superintendencia de Sociedades para ejercer el control sobre las sociedades nacionales o extranjeras, utilizarán los mecanismos de control formal o contractual. Este control puede ser ejercido en Colombia o desde Colombia, permitiéndole comprobar la realidad de las operaciones, imponer multas y ordenar la suspensión de tales operaciones, conforme a la reglamentación de subordinación y control societario de que trata el artículo 261 del Código de Comercio, modificado por el artículo 27 de la Ley 222 de 1995, en el cual se enuncian las siguientes modalidades de control:

- 1. Control interno por participación:** Se verifica cuando se posea más del cincuenta por ciento (50%) del capital en la subordinada, sea directamente o por intermedio o con el concurso de las subordinadas, o las subordinadas de estas.
- 2. Control interno por el derecho a emitir votos constitutivos de mayoría mínima decisoria:** Esta modalidad se presenta cuando se tiene el poder de voto en las juntas de socios o en las asambleas de accionistas, o por tener el número de votos necesario para elegir la mayoría de los miembros de junta directiva, si la hubiere.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 268 de 2021 del 11 de agosto de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera

3. Control externo: Esta forma de control también se ha denominado “*subordinación contractual*” y se verifica mediante el ejercicio de influencia dominante en las decisiones de los órganos de administración, en razón de un acto o negocio celebrado con la sociedad controlada o con sus socios.

Al igual que el control que se realiza a través de la inscripción en las cámaras de comercio del país y la presentación de los estados financieros ante la Dirección de impuestos y aduanas naciones DIAN

4.3. Obligación de revelar la situación de la sociedad y la idoneidad contractual

Atendiendo la pregunta relacionada con la revelación de la idoneidad de las sociedades especialmente extranjeras que participan en la contratación pública en Colombia, es procedente indicar respecto a este asunto, que la Superintendencia de Sociedades, ha emitido la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades y la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, en la cual indica:

“(...) TÍTULO II. OBLIGACIONES PARA REVELAR LA SITUACIÓN DE CONTROL Y/O GRUPO EMPRESARIAL

7.7. Obligación de revelar la situación de control o grupo empresarial y formalidades. Le corresponde a la matriz o controlante calificar el cumplimiento de los supuestos para declarar la situación de control por subordinación o la existencia del grupo empresarial.

Tanto la situación de control, como la situación de grupo empresarial o cualquier modificación al respecto, debe ser inscrita ante el registro mercantil de la cámara de comercio de la respectiva circunscripción, dentro de los 30 días siguientes a la configuración de la situación de control o del grupo empresarial. Ello, porque se trata de las dos situaciones particulares definidas por la ley, en las cuales se verifican relaciones entre las matrices o controlantes y las sociedades subordinadas, con efectos y consecuencias jurídicas que son de alguna manera distintas en cada caso.

La inscripción debe efectuarse mediante la presentación de un documento privado que contenga el nombre, domicilio, nacionalidad, actividad de los vinculados, señalándose, además, la respectiva presunción que da lugar a la situación de control, o grupo empresarial, de acuerdo con lo señalado en las leyes vigentes.

De acuerdo con lo expresado, la sociedad matriz, lo mismo que las sociedades subordinadas en cada caso, deberán proceder a efectuar la inscripción del documento privado ante la cámara de comercio de su circunscripción, dando también cumplimiento a las demás obligaciones que se derivan de su carácter. (...)

7.9. Obligación de revelación según la nacionalidad de la matriz o controlante. El artículo 30 de la Ley 222 de 1995, establece la obligación a cargo de la matriz o controlante de inscribir la situación de control o de grupo empresarial en el registro mercantil. Los artículos 260 y 261 del Código de Comercio y 26 y 28 de la Ley 222 de 1995, no contemplan distinción alguna respecto de la nacionalidad de la matriz o controlante, ya sea que se trate de personas naturales o jurídicas, en lo que respecta a la obligación de inscribir la situación de control o grupo empresarial en el registro mercantil.

Lo anterior, en concordancia con el artículo 20 del Código Civil, que dispone las reglas relativas a la aplicación de las leyes colombianas respecto de la propiedad de bienes y la ejecución de contratos en Colombia, sin hacer distinción respecto de la nacionalidad de las personas vinculadas a esos bienes o contratos.

Por lo tanto, las personas naturales y jurídicas extranjeras que participan en sociedades y actúen en las mismas dentro de las presunciones legales del control o grupo empresarial, deberán someterse a las leyes colombianas de acuerdo con las normas mencionadas arriba del Código de Comercio y la Ley 222 de 1995.

Así, a las matrices o controlantes extranjeras, domiciliadas en el exterior, les son aplicables también las obligaciones de la inscripción en el registro mercantil, de las situaciones de control o grupo empresarial que se verifiquen en Colombia. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 222 de 1995, por lo que también estarán expuestas a las sanciones señaladas por la misma ley en caso de su incumplimiento.

Lo mismo se predica de los vinculados domiciliados en el país en cuanto al incumplimiento de su obligación de presentar para su inscripción, el documento privado, en el registro mercantil correspondiente a su circunscripción, en el plazo de 30 días siguientes a la configuración del control o grupo empresarial.

En el evento que exista una sociedad colombiana en calidad de matriz y sociedades domiciliadas en el extranjero como subordinadas, debe registrarse esta situación en la cámara de comercio del domicilio de la sociedad matriz. (...)

7.11. Facultad para comprobar operaciones entre vinculados. La Superintendencia de Sociedades, al igual que las demás autoridades de supervisión, frente a sus supervisados, tiene la competencia para comprobar la realidad de las operaciones celebradas entre una sociedad y sus vinculados y, en aquellos casos en que se verifique la irreabilidad de las operaciones o su celebración en condiciones diferentes a las del mercado, en perjuicio del Estado, asociados o terceros, puede imponer sanciones y ordenar la suspensión de las operaciones.

Al complementar el conocimiento sobre este tema se pueden revisar las siguientes normas: artículo 265 del Código de Comercio y artículo 86 numeral 3 de la ley 222 de 1995. (...)

7.13. Obligaciones del grupo empresarial con matriz extranjera. Cuando las subordinadas residentes en el país están sujetas a las políticas y procedimientos que imparte la casa matriz en el exterior, se puede concluir que respecto de las mismas se podrían verificar los supuestos de grupo empresarial.

En consecuencia, proceden las obligaciones legalmente señaladas y recogidas en el presente capítulo, que se aplicarán según el tipo de entidad matriz o controlante. De los efectos legales derivados del carácter de matriz o controlante extranjera con operaciones en Colombia, se resaltan los siguientes:

7.13.1. La elaboración del documento privado que contenga la declaración de la situación de control o grupo empresarial y la inscripción del mismo y de toda modificación en el registro mercantil de la cámara de comercio correspondiente al domicilio de cada una de las subordinadas.¹¹ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Para concluir, es importante precisar que, la inscripción que se realiza ante cámara de comercio, mediante la presentación de un documento privado que contenga información detallada sobre la sociedad y sus socios vinculados, respecto de la situación de control, incluyendo el nombre, domicilio, nacionalidad y actividad de los vinculados, así como la presunción que da lugar a la situación de control, de acuerdo con la normativa vigente, información que puede ser consultada antes de la celebración contractual con estas sociedades extranjeras o con sus socios o vinculados.

Esta inscripción es un medio de control societario, una garantía de transparencia y la adecuada revelación de la situación empresarial, es necesario cumplir con los criterios establecidos en la Circular Básica Jurídica, como destacando el hecho de tener que revelar el controlante real, determinar si la modalidad de control es individual o conjunta, indicar la fecha de configuración del control, relacionar todas las sociedades vinculadas al grupo empresarial.

4.4. Control fiscal respecto del régimen de contratación pública con sociedades extranjeras.

Lo primero que, debemos destacar es que la Contraloría General de la República, no tiene ningún tipo de competencia respecto de la vigilancia y control de las sociedades extranjeras, sin embargo, cuando estas participan en procesos contractuales con entidades públicas y como contratistas se les asignan dinero de naturaleza pública, le corresponde a la CGR la vigilancia y control de estos recursos, por disposición constitucional.

¹¹ Tomado del documento Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades y la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022. Recuperado el 16-01-2026 - <https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/cap-7-matrices-subordinadas-y-grupos-empresariales>

Conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la carta política, señala que: "La Contraloría General de la Republica tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración". En concordancia con lo anterior, el artículo 267 de esta misma norma, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, dispone:

"Artículo 267. Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la Repùblica, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la Republica será preferente en los términos que define la ley". (negrita y subrayado fuera de texto)

Es decir, los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos son susceptibles de vigilancia y control fiscal por la Contraloría General de la Republica, no obstante, de acuerdo con el inciso 10 del artículo 267 y los incisos 3 y 6 del artículo 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, que establecen que en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que la ley desarrolla a través de las competencias atribuidas a la Contraloría General de la Republica y las Contralorías Territoriales, indicando que el control ejercido por la Contraloría General de la Republica es preferente o prevalente.

El artículo 267 de la Constitución Política, precisa que el control fiscal es una función pública que ejercen las Contralorías, a través de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. Dicha función se ejerce de conformidad con lo dispuesto en normas tales como la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y el Decreto Ley 403 de 2020 y las normas reglamentarias expedidas por el Contralor General de la Republica, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el mencionado Acto Legislativo.

Por otra parte, el artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000, modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 405 de 2020, señala que son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la Republica, los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, al igual que los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos, que pueden ser recursos, tales como: los recursos del Sistema General de

Participaciones, los recursos del Sistema General de Regalías, los recursos de la parafiscalidad, los recursos destinados a los sectores en el ámbito social, económico y ambiental y de igual manera en el manejo y asignación de la inversión pública y para el desarrollo de planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional.

Para reglamentar el precitado Acto Legislativo, se expidió el Decreto Ley 403 de 2020, cuyo artículo 54¹², regula el control preventivo y concomitante que, como se señaló, corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República su formulación como advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público y recae sobre los hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes.

Dicho control implica hacer seguimiento y evaluar los procesos de contratación en todas sus etapas, en especial, la de planeación, a través de mecanismos tales como la verificación de la necesidad y justificación de todas las adquisiciones, análisis de riesgos, el cumplimiento de la normatividad que regula la contratación, la concordancia de los términos de referencia con los del contrato y los de la propuesta, el correcto manejo y ejecución del presupuesto, verificación de permisos y licencias todo con la finalidad de garantizar la adecuada administración e inversión de los recursos públicos, la ejecución contractual, terminación y liquidación de los mismos

Es procedente señalar, que la Contraloría General de la República, está facultada para hacer requerimiento a quienes administren recursos públicos, sin oponibilidad alguna, para la entrega la mismas, postulado que armoniza con los artículos 90 y 95 del Decreto Ley 403 de 2020, Resolución Reglamentaria Organizacional 0762-2020¹³ que en su artículo 2 establece la definición del seguimiento permanente a los recursos públicos, permitiendo realizar el control fiscal concomitante y preventivo o posterior y selectivo según sea el caso.

Conforme a lo anterior, es procedente manifestar que los contratistas (personas naturales o jurídicas, naciones o extranjeras) en virtud de la celebración de contratos

¹² ARTÍCULO 54. Control fiscal concomitante y preventivo. El control fiscal concomitante y preventivo es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes.

El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República.

¹³ "Por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República"

de naturaleza pública, son susceptibles de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, respecto del alcance de los contratos, de la naturaleza de los recursos, en consonancia con lo dispuesto en el estatuto de contratación Ley 80 de 1993, especialmente en lo reglado en el artículo 65, modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021, en el cual se dispone:

"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 financieros en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos les 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 Republica, 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. (Subrayado fuera del texto)

De este modo, el artículo 65 de la Ley 80 de 1993 fue modificado incluyéndolos dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019, para armonizarlo con las facultades de control preventivo y concomitante, realizado por la Contraloría General de la Republica, a través de seguimientos permanentes en tiempo real y sobre contratos en ejecución, sin dejar de lado el hecho que, en los procesos de contratación pública, es posible realizar el control fiscal posterior y selectivo, ejercido por todos los órganos de control fiscal, que se realiza sobre etapas o ciclos de la contratación que se van cerrando, decir el cierre de la legalización del contrato, el anticipo, la ejecución total o por fases, la terminación y entrega, la liquidación, entre otras etapas del contrato.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-648 de 2002, precisó la competencia de las contralorías para ejercer control fiscal respecto de contratos estatales en ejecución, señalando que:

"(L)as Contralorías no pueden participar en el proceso de contratación, puesto que su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Tampoco pueden interferir ni invadir la órbita

de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora, lo cual está prohibido expresamente por la Carta Política al señalar en el artículo 267 que la Contraloría no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. De esta forma, al excluir la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, se evita que se incurra en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración.

Sin embargo, esta circunstancia no sirve de argumento para alegar la improcedencia del control fiscal sobre los contratos estatales, el cual, por el contrario, bien podrá ejercerse cuando la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización del contrato, sin que esta actuación desnaturalice la función a cargo de las contralorías ni vulnere los parámetros constitucionales sobre estos tópicos. Por consiguiente, el perfeccionamiento del contrato es el momento a partir del cual tales actos nacen a la vida jurídica y pueden ser objeto del control posterior, como lo ordena la Constitución (art. 267) y lo ha reconocido esta Corporación.

(...) La Corte concluyó que las normas demandadas se ajustaban a la Constitución, por cuanto: "1º) Las contralorías sí pueden ejercer control fiscal sobre los contratos estatales, en dos momentos, a) una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos y b) una vez liquidados o terminados los contratos; tal actuación no constituye vulneración del carácter posterior del control asignado a estos organismos por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política; 2º) La naturaleza y el carácter administrativo, resarcitorio y autónomo del control fiscal permiten la determinación de responsabilidad fiscal con ocasión de la gestión fiscal, lo cual no significa que las contralorías invadan órbitas de competencia de otras autoridades que tengan a cargo la determinación de otros tipos de responsabilidad de los servidores públicos o de particulares, incluso por una misma actuación; y 3º) La vinculación de las compañías de seguros en los procesos de responsabilidad fiscal representa una medida legislativa razonable en aras de la protección del interés general y de los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función pública."¹⁴ (negrita y subrayado fuera de texto).

Siguiendo esta línea la Corte Constitucional, en 2015 determinó la procedencia de la evaluación, vigilancia y control ejercida por la CGR, incluso en contratos en ejecución, al precisar:

"(...) La Corte precisó que el control fiscal respecto de los contratos estatales "se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación". Dentro del mismo, cabe distinguir dos momentos: "1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las

¹⁴ Corte Constitucional - Sentencia C-648 de 2002 del 13 de agosto de 2002. MP. Dr. Jaime Córdoba Triviño

normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”¹⁵ (negrilla y subrayado fuera de texto)

Así las cosas, dando respuesta a las preguntas formuladas en relación a la facultad que tiene la Contraloría General de la República, para revisar y ejercer control fiscal sobre sociedades extranjeras, corresponde afirmar que ostenta esta competencia en virtud de los contratos que estas sociedades celebren con entidades públicas y en virtud de la asignación de recursos públicos, en el marco del control posterior selectivo, mediante auditorias y/o en el ejercicio de control concomitante y preventivo, con la vigilancia y control en tiempo real; lo que permite la verificación de las diferentes etapas de la contratación desde el inicio del proyecto mismo hasta su liquidación. La Contraloría General de la República, está facultada para hacer requerimientos directos a las entidades públicas y/o a los contratistas para la entrega de información, sin que este pueda ejercer oposición o negarse a la entrega de lo requerido.

En ese orden de ideas, no es inherente a las funciones del órgano de control fiscal el realizar requerimientos de control y vigilancia a sociedades nacionales o extranjeras respecto de su constitución y/o socios, mucho menos solicitar información de sus vinculados y sucursales, pues constituiría una modalidad de coadministración expresamente prohibida por la Constitución Política.

De lo anterior se puede concluir que las sociedades extranjeras que se encuentran en ejercicio de gestión fiscal de recursos públicos o en cumplimientos de funciones especiales del estado, por la suscripción de contratos, son susceptibles del ejercicio de vigilancia y control fiscal por parte de la contraloría, respecto del contrato, las funciones y la ejecución de recursos públicos. En los demás aspectos societarios y mercantiles estas son sujeto de vigilancia de la Superintendencia de Sociedades como se señaló anteriormente.

5. Conclusiones.

5.1. El Código de Comercio define la sociedad extranjera como aquella que haya sido constituida bajo la ley de otro país y que tiene su domicilio principal en el exterior. Una sociedad extranjera puede realizar negocios permanentes en Colombia, si constituye una sucursal en el país, conforme lo dispone el artículo 474 del Código de Comercio.

¹⁵ Corte constitucional. Sentencia C-103 de 2015 del 11 de marzo de 2015- M.P. Dra. María Victoria Calle Correa, retomando conceptos fijados en Sentencia C-623 de 1999.



5.2. La vigilancia y control de las denominadas sociedades extranjeras, respecto de su actividad societaria y mercantil es ejercida acorde con su competencia por la Superintendencia de Sociedades

5.3. La revelación societaria, se realiza con la inscripción ante cámara de comercio, mediante documento privado que contenga información detallada sobre la sociedad y sus socios vinculados, respecto de la situación de control, incluyendo el nombre, domicilio, nacionalidad y actividad de los vinculados, así como la presunción que da lugar a la situación de control, de acuerdo con la normativa vigente, información que puede ser consultada antes de la celebración contractual con estas sociedades extranjeras o con sus socios o vinculados.

5.4. Las sociedades extranjeras que se encuentran en ejercicio de gestión fiscal de recursos públicos o en cumplimientos de funciones especiales del estado, por la suscripción de contratos, son susceptibles del ejercicio de vigilancia y control fiscal por parte de la contraloría, respecto del contrato, las funciones y la ejecución de recursos públicos. En los demás aspectos societarios y mercantiles estas son sujeto de vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

Cordialmente,

CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Arelys Valencia Valencia.
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Af.

Radicado:
SIGEDOC 2025ER0288800 del 11 de diciembre de 2025
SIPAR 2025-3361434-82111-CO

TDR: 80112-033 Conceptos Jurídicos