

Bogotá D.C.,
110



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202600082
Fecha: 15 de enero de 2026 04:37:48 p. m.
Origen: Oficina Jurídica
Destino: peticionario

Señor
JAVIER ORLANDO RODRIGUEZ APONTE
Jrodriguez275@unab.edu.co

Referencia: Concepto 110.002.2025
SIA-ATC. 012025001184
Uniones temporales y consorcios
Responsabilidad fiscal de los consorcios y las uniones temporales

Cordial saludo señor Rodríguez.

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del 1 de diciembre de 2025, radicado con el número 2101-202502730, bajo el SIA-ATC. 012025001184, en donde realiza la consulta sobre:

La naturaleza jurídica, capacidad para ser parte y efectos de los actos administrativos de determinación de responsabilidad fiscal y/u obligaciones pecuniarias constituidos respecto de las Uniones Temporales y Consorcios en relación con su gestión fiscal, como sería la imposición de multas y fallos de responsabilidad fiscal derivadas de la ejecución de la actividad.

«(...) conforme al artículo 66 de la Ley 488 de 1998 se fija como responsables del reconocimiento y pago del impuesto IVA a los consorcios y uniones temporales, cuando en forma directa sean ellos quienes realicen actividades gravadas, por lo cual se establece una reglamentación para efectos de la inscripción de aquella clase de estructura contractual como contribuyente (Núm. 4 Art. 16.1.2.11 D.U.R. 1625 de 2016), con reglas de cancelación de aquel registro (Lit. C Núm. 1 Art. 1.6.1.2.18/Núm. 5 Art. 1.6.1.2.19 D.U.R. 1625 de 2016), lo cual lleva a identificarlos como un sujeto suscriptor de títulos valores -factura- y pasible de reclamación directa de obligaciones laborales (H. Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, Sentencia SL676-2021, MP - Iván Mauricio Lenis Gómez). Lo anterior lleva a considerar aquella entidad como un sujeto jurídico independiente de sus integrantes para efectos del cumplimiento de las obligaciones sustanciales como la correspondiente al I.V.A. o el pago de multas derivadas de infracciones administrativas en el marco de su actividad, lo cual lleva a que las actuaciones de naturaleza administrativa, al momento de emitir actos de contenido particular y concreto fijen como parte obligada y sujeto procesal al consorcio y/o unión temporal inscrito en el RUT, con ocasión de sus datos de identificación y el registro en mención. (...)»

[...]se aprecia que desde el régimen sustancial del derecho comercial y de la contratación pública, en mi conocimiento, no contiene regulación de los consorcios y uniones temporales diferente a disciplinarlo como un mero contrato por colaboración nominado y atípico, sin personería jurídica (Num. 6 y 7 Art. 7 Ley 80 de 1993). Con ocasión de la ausencia de personería jurídica aquellas entidades no tienen regulado un régimen de registro mercantil o constitutivo, no se tiene forma de determinar

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

los sujetos integrantes al momento de agotar actuaciones de determinación de obligaciones ajenas al contrato estatal, por carecer de registro o inscripción, y no se disciplina un procedimiento de liquidación en el cual sean parte los acreedores fiscales de la empresa para efectos de hacer valer sus créditos, presentándose la cancelación de su vigencia por el mero acuerdo de las partes integrantes, siendo todos aquellos aspectos fijados por la autonomía privada[...].

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, como son la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y fondos de bienestar social de las mismas o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar, o generar conflictos de interés, o actuar con imparcialidad, ni podemos ser juez y parte.

Por lo anterior, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual, se abordará el tema objeto de consulta de manera general y abstracta.

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

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

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

Una vez verificada su solicitud, es claro que esta se refiere a asuntos o situaciones particulares y concretas que pueden llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual como se anotó anteriormente, no nos podemos pronunciar de forma específica; no obstante, esta Oficina Jurídica para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando el tema: de la naturaleza jurídica, capacidad y efectos de los actos administrativos de determinación de responsabilidad fiscal y/u

obligaciones pecuniarias de las Uniones Temporales y Consorcios en relación con su gestión fiscal.

1. Naturaleza jurídica de los consorcios y las uniones temporales

La Ley 80 de 1993, en su artículo 7 numerales 6 y 7, regula las figuras del consorcio y de la unión temporal como formas de colaboración empresarial, en los siguientes términos:

Consortio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

A su vez, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, mediante Concepto C-475 de 2024, sobre los consorcios y las uniones temporales señala:

Definición: Los consorcios o uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal, compartiendo recursos, de toda índole, para su ejecución, así como las utilidades y los riesgos. **La diferencia radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones que lleguen a generarse por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, toda vez que, tratándose de una unión temporal, éstas se individualizan según el grado de participación de sus miembros, mientras que en el consorcio dicha individualización no opera, ya que sus miembros responderán solidariamente frente a las sanciones que correspondan.**

Naturaleza jurídica: Los consorcios y las uniones temporales son formas asociativas en la que sus integrantes se unen para presentar de manera conjunta una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato con una entidad estatal, es decir, es el negocio jurídico donde dos o varios proponentes se asocian para cumplir los requisitos exigidos en un proceso de contratación. Ninguna de estas figuras tiene personería jurídica, pero la Ley 80 de 1993 les reconoció capacidad contractual para celebrar contratos con el Estado.

A partir de estas definiciones se concluye que los consorcios y uniones carecen de personería jurídica propia, pues no constituyen sujetos jurídicos autónomos, pues se trata de una asociación de personas que se organizan para buscar un fin común. No obstante, la Ley 80 de 1993 les otorgó capacidad jurídica para contratar con el Estado, como una excepción legal, permitiéndoles ser sujetos de derechos y obligaciones contractuales.

Al respecto el Consejo de Estado dijo:

«En estas condiciones, los consorcios y, después de la Ley 80 de 1993, las uniones temporales, son un conjunto de personas naturales o jurídicas que comparten un objetivo común, responden solidariamente por las obligaciones derivadas de la adjudicación y del contrato y no constituyen una persona jurídica distinta de sus integrantes, quienes mantienen su personalidad individual, sin perjuicio de que para efectos de la contratación designen un único representante.»¹

2. Capacidad para ser parte y comparecer en actuaciones administrativas y judiciales

La jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha desarrollado de manera sistemática la distinción entre la ausencia de personería jurídica de los consorcios y las uniones temporales y la capacidad que el ordenamiento les reconoce para comparecer en actuaciones administrativas y judiciales, particularmente cuando la controversia se origina en la actividad contractual del Estado.²

En ese marco, la Corporación ha precisado que dichas formas asociativas, aun cuando no constituyen una persona jurídica autónoma, pueden comparecer a actuaciones administrativas y judiciales, por conducto de su representante, siempre que el asunto sometido a consideración guarde una relación directa con el procedimiento de selección, la celebración, la ejecución o la liquidación de un contrato estatal, sin que ello implique el reconocimiento de personería jurídica independiente ni la separación de la responsabilidad material de quienes las integran.³

Esta habilitación procesal responde a una finalidad funcional, orientada a permitir la defensa y discusión de los derechos y obligaciones surgidos del vínculo contractual con el Estado, en contextos en los cuales el consorcio o la unión temporal actúa como una unidad de gestión contractual, sin que ello comporte la creación de un sujeto jurídico distinto de las personas naturales o jurídicas que lo conforman.

Ahora bien, la misma jurisprudencia ha sido enfática en advertir que esta capacidad no opera de manera automática ni tiene un alcance absoluto o incondicionado. Por el contrario, su ejercicio y extensión deben evaluarse de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada asunto, al régimen jurídico aplicable al contrato, a la naturaleza de la actuación administrativa o judicial y al contenido específico de las pretensiones o decisiones involucradas.

En consecuencia, permitir que un consorcio o una unión temporal actúe dentro de un proceso no elimina la necesidad de vincular individualmente a sus integrantes, cuando de ello dependa la determinación de responsabilidades, la exigibilidad de obligaciones o la adopción de decisiones de

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. 50422-23-31-000-994-0467-01 (15321)

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. sentencia de 23 de octubre de 2020. Exp. 41.277 y Subsección B. sentencia de 16 de agosto de 2022. Exp. 67.250.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B. sentencia de 7 de septiembre de 2023. Exp. 52.300.

fondo. Estos aspectos deben ser valorados, caso por caso, por la autoridad administrativa o judicial competente, dentro de sus funciones constitucionales y legales.⁴

3. De la responsabilidad fiscal de los consorcios y las uniones temporales.

La Ley 610 de 2000, «Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías», en el artículo 1° define el proceso de responsabilidad fiscal como:

«[...] el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado».

Por su parte, el artículo 4° *ibidem* señala que: «**La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público** como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

La Corte Constitucional, sobre la responsabilidad fiscal dijo:

«La responsabilidad fiscal se declara a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos. De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa».⁵

De las normas y la jurisprudencia citadas se desprende que la responsabilidad fiscal es de naturaleza personal, exige la verificación de los elementos estructurales previstos en la Ley 610 de 2000 y solo puede declararse respecto de las personas naturales o jurídicas determinadas que hayan realizado gestión fiscal y causado un daño al patrimonio público.

En relación con los consorcios y uniones temporales, el Consejo de Estado en sentencia de unificación establece:

[...]Si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas —como quiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B. sentencia de 7 de septiembre de 2023. Exp. 52.300.

⁵ Corte Constitucional C-840-2001. MP. Jaime Araujo Rentería.

selección contractual como de los propios contratos estatales— también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo —legitimarlo adprocessum-, por intermedio de su representante[...].⁶

De lo anterior se desprende que los consorcios y las uniones temporales se caracterizan por ser sujetos de derechos y obligaciones para efectos de la contratación pública, aunque la personalidad jurídica reside en cada uno de los miembros (personas naturales o jurídicas) que los conforman.

La diferencia en la gestión conjunta de un objeto contractual radica, principalmente, en el régimen previsto por la ley: en la unión temporal se establecerá según el porcentaje de participación de sus miembros y en el consorcio será solidaria. En el ámbito del proceso de responsabilidad fiscal, las contralorías pueden analizar la actuación del consorcio o de la unión temporal como una unidad de gestión contractual, sin perjuicio de la responsabilidad fiscal que recaiga materialmente en sus integrantes, previa verificación de los elementos estructurales de este tipo de responsabilidad.

Aunque el consorcio o la unión temporal no son personas jurídicas, la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado les han otorgado capacidad procesal funcional para comparecer en juicios y actuaciones administrativas derivadas de la adjudicación, celebración, ejecución y liquidación del contrato, sin que ello implique el reconocimiento de personalidad jurídica independiente ni excluya el análisis casuístico que corresponde realizar en cada caso.

Sobre este punto, el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación precisó:

[...] En consecuencia, a partir del presente proveído se concluye que tanto los consorcios como las uniones temporales sí se encuentran legalmente facultados para concurrir, por conducto de su representante, a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución de los contratos estatales en relación con los cuales tengan algún interés, cuestión que de ninguna manera excluye la opción, que naturalmente continúa vigente, de que los integrantes de tales consorcios o uniones temporales también puedan, si así lo deciden y siempre que para ello satisfagan los requisitos y presupuestos exigidos en las normas vigentes para el efecto, comparecer a los procesos judiciales —bien como demandantes, bien como demandados, bien como terceros legitimados o incluso en la condición de litisconsortes, facultativos o necesarios, según corresponda—, opción que de ser ejercida deberá consultar, como resulta apenas natural, las exigencias relacionadas con la debida integración del contradictorio, por manera que, en aquellos eventos en que varios o uno solo de los integrantes de un consorcio o de una unión temporal concurren a un proceso judicial, en su condición individual e independiente, deberán satisfacerse las reglas que deban aplicarse, según las particularidades de cada

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (25-09-2013). Sentencia de Unificación. Radicado 25000-23-26- 000- 1997-03930-01. (19933). CP. Mauricio Fajardo Gómez

caso específico, para que los demás integrantes del correspondiente consorcio o unión temporal deban o puedan ser vinculados en condición de litisconsortes, facultativos o necesarios, según corresponda.⁷

En la misma decisión adujo:

[...] la Sala estima necesario precisar y enfatizar que la rectificación jurisprudencial que mediante la presente decisión se efectúa en relación con la capacidad procesal que les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos en los procesos judiciales en los cuales se debaten asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen en razón de su condición de contratistas de las entidades estatales o de interesados o participantes en los procedimientos de selección contractual, de ninguna manera debe considerarse como una cortapisa para que los integrantes de los respectivos consorcios o uniones temporales, individualmente considerados –sean personas naturales o jurídicas– puedan comparecer al proceso –en condición de demandante(s) o de demandado(s).

Desde la perspectiva procesal, frente a la responsabilidad del consorcio, la unión temporal y sus integrantes individualmente considerados, es importante tener en cuenta lo previsto en los artículos 53 y 54 de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso, que reconocen la capacidad para ser parte y para comparecer en el proceso, incluso cuando no cuenten con personería jurídica, así como el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, que habilita a los sujetos con capacidad legal para comparecer en los procesos contencioso administrativos por medio de sus representantes:

Artículo 53. Capacidad para ser parte. Podrán ser parte en un proceso:

1. Las personas naturales y jurídicas.
2. Los patrimonios autónomos.
3. El concebido, para la defensa de sus derechos.
- 4. Los demás que determine la ley.**

Artículo 54. *Comparecencia al proceso*. Las personas que puedan disponer de sus derechos tienen capacidad para comparecer por sí mismas al proceso. Las demás deberán comparecer por intermedio de sus representantes o debidamente autorizadas por estos con sujeción a las normas sustanciales.

[...]

Por su parte el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

«Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones **públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso**, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso-administrativos, por medio de sus representantes previamente acreditados.» (Negrita fuera de texto).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (25-09-2013). Sentencia de Unificación. Radicado 25000-23-26- 000- 1997-03930-01. (19933). CP. Mauricio Fajardo Gómez

Con referencia específica a la responsabilidad fiscal, los miembros de un consorcio o unión temporal pueden ser vinculados a un proceso de responsabilidad fiscal cuando se configuren los elementos previstos en el artículo 5° de la Ley 610 del 2000, a saber:

«Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.»

La vinculación al proceso de responsabilidad fiscal no implica, por sí sola, la declaratoria de responsabilidad fiscal. En el marco de la gestión contractual, los representantes designados para actuar en nombre del consorcio o de la unión temporal pueden ser vinculados al proceso con todas las garantías propias de cualquier sujeto procesal, incluido el derecho de defensa y contradicción; no obstante, la declaratoria de responsabilidad fiscal solo procederá cuando, respecto de personas naturales o jurídicas determinadas, se configuren de manera concurrente todos los elementos previstos en la Ley 610 de 2000.

El artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 señaló que, en los procesos de responsabilidad fiscal, en los que se demuestre la existencia de un daño patrimonial al Estado, responderán solidariamente el ordenador del gasto de la entidad contratante, con el contratista y demás personas que concurran al hecho. Al respecto, la norma señala:

«Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.»

En materia de sanciones administrativas derivadas de la ejecución contractual, la doctrina y la jurisprudencia han señalado que el acto administrativo que impone una multa puede dirigirse al consorcio o a la unión temporal como unidad de gestión contractual; sin embargo, su eficacia se proyecta sobre los integrantes, quienes deben ser debidamente identificados y notificados, conforme a las reglas del debido proceso. En el consorcio, la responsabilidad por la multa es solidaria; en la unión temporal, se impone según la participación de cada integrante cuando el incumplimiento sea individualizable, o solidariamente cuando no lo sea.

Por su parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, mediante Concepto 805-2024, respecto del tema de sanciones a consorcios y uniones temporales expresó:

« [...] los consorcios o uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y se organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal, compartiendo recursos, de toda índole, para su ejecución, así como las utilidades y los riesgos. La

diferencia radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones por el incumplimiento de las obligaciones, toda vez que tratándose de una unión temporal, estas se individualizan según la participación de sus miembros, mientras que en el consorcio los miembros responden solidariamente, con independencia de este aspecto». (negrita fuera de texto)

En ese contexto, la doctrina y la jurisprudencia han analizado escenarios en los cuales el acto administrativo que impone una multa a los consorcios y a las uniones temporales, debe tener las siguientes características:

- Se dirige al Consorcio o Unión Temporal, pero su eficacia se extiende a todos los miembros.
- La notificación se realiza al representante designado en el documento de constitución y a los miembros identificados individualmente.
- Con relación a la solidaridad en multas: en el Consorcio, todos los miembros responden por el total de la multa, y en la unión temporal, las sanciones por incumplimiento se imponen de acuerdo con la participación en la ejecución siempre que el incumplimiento sea individualizable; de lo contrario, rige la solidaridad.

Así mismo, en la sentencia de unificación precitada, se ratificó que aunque el consorcio actúa como unidad en el marco contractual, los derechos y obligaciones radican en sus miembros, razón por la cual, en determinados eventos, resulta necesario vincularlos individualmente, de acuerdo con las reglas procesales aplicables y el análisis específico de cada actuación.

Finalmente, sobre la responsabilidad fiscal del consorcio y la unión temporal la Contraloría General de la República en concepto con radicado 2014EE0195713 del 11-12-2014, indicó:

[...] se puede concluir, que frente al proceso de responsabilidad fiscal que ocupa la órbita de competencia funcional de las contralorías, en el evento de que el proceso se adelantase comporte la ejecución de un contrato estatal suscrito con un consorcio o una unión temporal, a través del cual exista la posible causación de un daño al patrimonio público, **se deben vincular como presuntos responsables al consorcio o a la unión temporal a través de su representante legal así como a los miembros que los integren**, para que comparezcan al proceso y en ese orden ejerzan el derecho de defensa que les asiste, pues resulta diáfano, que tanto los unos como los otros, por virtud de la ley, son contratistas, y por ende se convierten en colaboradores del Estado, y así deberán entrar a resarcir el daño que le ocasionen como consecuencia de la defectuosa o nula ejecución del contrato estatal celebrado, si, del proceso mismo, ello se concluye. (Negrita fuera de texto)

Conclusiones

Con fundamento en las consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales expuestas, y atendiendo el alcance de las competencias asignadas a la Auditoría General de la República, a continuación, se presentan las conclusiones generales que permiten orientar sobre el tema consultado.

i. En procesos de responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado ha reiterado que la falta de personería jurídica de los consorcios y las uniones temporales no impide, por sí sola, que sus integrantes puedan

ser vinculados al proceso, siempre que, en cada caso en concreto, se configuren los elementos estructurales de dicha responsabilidad, conforme a lo previsto en la Ley 610 de 2000, con observancia del debido proceso y del derecho de defensa.

ii. Si bien los consorcios y las uniones temporales no constituyen personas jurídicas autónomas, la jurisprudencia del Consejo de estado reconocido que, en determinados escenarios relacionados con la adjudicación, celebración, ejecución o liquidación de los contratos estatales, pueden contar con capacidad para comparecer en actuaciones administrativas y judiciales por conducto de su representante, sin que ello implique el reconocimiento de personalidad jurídica independiente ni excluya la comparecencia individual de sus integrantes, cuando así lo exijan las circunstancias del caso. .

iii. En el marco de los procesos de responsabilidad fiscal derivados de contratos estatales, las autoridades competentes pueden analizar la actuación de los consorcios y uniones temporales como una unidad de gestión contractual, sin perjuicio de que la responsabilidad recaiga materialmente en las personas naturales o jurídicas que los integran, previa verificación de la calidad de gestor fiscal y de la concurrencia de los elementos que estructuran este tipo de responsabilidad.

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

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

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Pisos 17 y 18, Edificio Elemento, Torre 4 (Agua) de la ciudad de Bogotá o al correo electrónico juridica@auditoria.gov.co. También puede diligenciar la encuesta de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña dc93a21c.

También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,

CARMEN ANDREA FUNEME GONZALEZ

Directora Oficina Jurídica

Firmado electrónicamente

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

ANEXO: Formato Checklist de Satisfacción	
	NOMBRE Y CARGO
Proyectado por:	Ilba Edith Rodríguez Ramírez – Profesional Especializado Grado 3
Revisado por:	Carmen Andrea Funeme González
Aprobado por:	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.	