



2026EE0097005



80112 –
Bogotá D.C.,

CGR - OJ - 059 2026

COMPARTIDO POR:



Referencia: SIGEDOC 2026ER0066704 del 24 de marzo de 2026
SIPAR 2026-373415-82111-CO

Tema: LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS CONTRATOS DE INTERVENTORÍA. Carácter subjetivo de la responsabilidad fiscal, alcance de la calificación de la conducta del gestor fiscal con culpa grave o dolo.

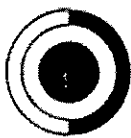
La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia, la cual procedemos a responder a continuación:

1. Antecedentes.

El peticionario plantea lo siguiente:

"(...) 1. CONCEPTO JURIDICO respecto de la siguiente inquietud:

- 1.1. *¿La responsabilidad fiscal tiene carácter estrictamente subjetivo, exigiendo siempre la prueba de dolo o culpa grave?*
- 1.2. *¿Es jurídicamente admisible declarar responsabilidad fiscal sin individualizar una conducta concreta constitutiva de culpa grave?*
- 1.3. *¿Puede derivarse la culpa grave del simple resultado desfavorable de un proyecto o de su no culminación integral?*
- 1.4. *¿Cuál es el alcance del nexo causal en materia de responsabilidad fiscal, particularmente en relación con interventores?*
- 1.5. *¿Puede atribuirse responsabilidad fiscal a la interventoría por deficiencias de planeación del proyecto?*
- 1.6. *¿La interventoría tiene la obligación de garantizar el resultado final del proyecto o únicamente de verificar la correcta ejecución contractual?*



- 1.7. *¿En qué casos procede la presunción de culpa grave en interventoría conforme al artículo 118 de la Ley 1474 de 2011?*
- 1.8. *¿La existencia de informes periódicos, control técnico, ensayos y requerimientos al contratista desvirtúan la configuración de culpa grave?*
- 1.9. *¿Es jurídicamente válido imputar como detrimento fiscal la totalidad del valor de un proyecto cuando existe ejecución material significativa?*
- 1.10. *¿Cuál es el criterio técnico para determinar el daño fiscal en proyectos ejecutados parcialmente?(...)”.*

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

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.

sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

Esta Oficina se ha pronunciado sobre algunos aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, en relación a los elementos de la responsabilidad fiscal en Concepto CGR-OJ-104-2025 con SIGEDOC 2025EE0157632 de fecha 4 de agosto de 2025, CGR-OJ-PI-082-2021 con SIGEDOC 2021EE0090734 de fecha 08 de junio de 2021, CGR-OJ-PI-097-2021 con SIGEDOC 2021EE0096445 de fecha 17 de junio de 2021, CGR-OJ-161-2021 con SIGEDOC 2021EE0157.069 de fecha 21 de septiembre de 2021, CGR-OJ-164-2021, CGR-OJ-218-2021 con SIGEDOC 2021EE0204918 de fecha 26 de noviembre de 2021, CGR-OJ- CGR-OJ-184 con radicación 2023EE0200395 del 14 de noviembre de 2023, CGR-OJ-219 con radicación 2022EE0207290 del 25 de noviembre de 2022, CGR-OJ-156 con radicación 2020EE0121679 del 9 de octubre de 2020

Respecto del control fiscal sobre los contratos, entre ellos la interventoría, está Oficina se ha pronunciado con los Conceptos CGR-OJ-104-2017, con radicado 2017EE0059053 y CGR-OJ-075-2020, con radicado SIGEDOC 2020IE0036728, cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta, los cuales 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.

La Contraloría General de la República, a través de su Oficina Jurídica, emitirá pronunciamientos generales relacionados con los elementos de la responsabilidad fiscal, el control fiscal que se ejerce sobre la contratación estatal – contrato de interventoría.

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:

Es importante indicar que el peticionario formula diez (10) preguntas, las cuales responderemos agrupándolas dos temas, que serían:

Primero: Preguntas relacionadas con la responsabilidad fiscal y sus elementos (Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión

fiscal o actúa con ocasión de ella; un daño patrimonial al Estado; y, un nexo causal entre los dos anteriores).

Segundo: Preguntas relacionadas con la responsabilidad fiscal que se deriva de la interventoría y el alcance de la misma en el ejercicio contractual.

4.2. Elementos de la responsabilidad fiscal.

Las preguntas a las que daremos respuesta en este ítem, corresponden a los numerales 1.1, 1.2, 1.3, 1.9, y 1.10.

“(…)

- 1.1. *¿La responsabilidad fiscal tiene carácter estrictamente subjetivo, exigiendo siempre la prueba de dolo o culpa grave?*
- 1.2. *¿Es jurídicamente admisible declarar responsabilidad fiscal sin individualizar una conducta concreta constitutiva de culpa grave?*
- 1.3. *¿Puede derivarse la culpa grave del simple resultado desfavorable de un proyecto o de su no culminación integral? (...)*
- 1.9. *¿Es jurídicamente válido imputar como detrimento fiscal la totalidad del valor de un proyecto cuando existe ejecución material significativa?*
- 1.10. *¿Cuál es el criterio técnico para determinar el daño fiscal en proyectos ejecutados parcialmente?(...)”.*

Por mandato constitucional, el control fiscal es una función pública que ejercen la contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales en todo el país, con la cual se vigila la gestión fiscal, dentro del marco de sus competencias, de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos y, establecen la responsabilidad que se derive de dicha gestión.

Respecto del objeto de la responsabilidad fiscal, el artículo 4 de la Ley 610 de 2000⁸, señala:

“Artículo 4.- (...) 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”⁹.

⁸ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

⁹ El Honorable Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, manifestó en relación con el objeto de la responsabilidad fiscal, en su Concepto 732 del 3 de octubre de 1995, “El objeto de la responsabilidad fiscal consiste en que las personas encargadas de la recaudación, manejo o inversión de dineros públicos o de la custodia o administración de bienes del Estado, que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa asuman una conducta que no está acorde con la Ley - o cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas por aquella - deberán reintegrar al patrimonio público los valores correspondientes a todas las pérdidas, mermas o deterioros que como consecuencia se hayan producido”.

Por su parte la Corte Constitucional en Sentencia C-338 de 2014, ha manifestado como finalidad específica de la Responsabilidad Fiscal, la siguiente:

“Esta responsabilidad tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos”¹⁰. (Negrita y subrayado fuera del texto original)

La responsabilidad se establece a través del proceso de responsabilidad fiscal, que es una actuación administrativa encaminada a determinar si como consecuencia de una conducta activa u omisiva, atribuible a título de dolo o culpa grave, a un servidor público o un particular que ejerza gestión fiscal o que, con ocasión de ésta respecto de los recursos públicos, causó o contribuyó en la generación de un detrimento al patrimonio público y en consecuencia, debe resarcir el daño causado.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, son tres los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal: Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y, un nexo causal entre los dos anteriores elementos.

Por su parte el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante sentencia del 12 de septiembre de 2019, radicado 17001-23-31-000-2010-00313-0110, precisa los elementos de la responsabilidad fiscal, indicando que:

“i) elemento objetivo, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) elemento subjetivo, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. (...)” (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Indudablemente los tres elementos son indispensables para el establecimiento de la responsabilidad fiscal, pero el daño resulta de mayor relevancia, pues es a partir de la existencia del mismo, que se concretan los otros elementos para determinar si hay lugar a la responsabilidad fiscal, que tiene como propósito esencial, la reparación o resarcimiento al erario, definido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

*“**Artículo 6º.** Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e*

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-338 del 4 de junio de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos

*inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007***

La Corte Constitucional en Sentencia C-340 de 2007, que declaró la inconstitucionalidad de las palabras subrayadas, analizó el elemento daño en los, determinando su alcance, en los siguientes términos:

"En el artículo 6°, la ley incluyó una definición de daño patrimonial al Estado, que puede descomponerse así:

a. En primer lugar, la norma contiene una descripción del daño como fenómeno objetivo.

*De acuerdo con la norma que se estudia, **para que exista responsabilidad fiscal debe haber una "lesión del patrimonio público"**, sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de "lesión" para precisar el concepto general de "daño" lo cual implica que debe tratarse de un daño antijurídico.*

*A renglón seguido, la norma señala cual es el objeto sobre el que recae la lesión y expresa que éste puede ser: **los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado. Luego describe el contenido de la lesión, al indicar que ésta puede consistir en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro.***

*Lo primero que cabe observar a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión "intereses patrimoniales" es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad, **razón por la cual entre otros factores que han de valorarse, están la existencia y certeza del daño y su carácter cuantificable con arreglo a su real magnitud.** De este modo, no obstante la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado..."¹¹. (Negrita y subrayado fuera del texto original)*

Así las cosas, el concepto "**daño**", constituye una expresión genérica debe ser entendida como la lesión, o un impacto negativo a los intereses patrimoniales del

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-340 de 9 de mayo de 2007. M.P. Rodrigo escobar Gil

Estado, entendiendo éstos, como los bienes, los recursos y los derechos susceptibles de valoración económica, pertenecientes a una entidad pública.

Es procedente señalar que el daño, debe ser real, es decir ser cierto y cuantificable, es decir que pueda valorarse de acuerdo a su verdadero impacto, sin importar que sea producido por un acto positivo o negativo.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 840 de 2001, reitera lo establecido en Sentencia SU-620 de 2000, al referirse al daño fiscal, determinando su alcance, características y la estimación del mismo en su cuantificación, de la siguiente manera:

"(...) Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud.

En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio¹². (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Es importante recabar, que el fin del proceso de responsabilidad fiscal es resarcitorio, razón por la cual, el daño debe ser cubierto en su totalidad, buscando la reparación económica, que no es cosa distinta al resarcimiento del erario, para que las cosas vuelvan a su estado original, es decir, como si el daño nunca hubiera ocurrido, retornando los recursos al tesoro nacional.

En cuanto a la existencia del daño al patrimonio público, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 15 de septiembre de 2016, Rad. 25000-23-41-000-2013-02564-01, consideró lo siguiente:

"Para la Sala es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable y ha manifestado en diferentes oportunidades que la responsabilidad fiscal tiene una finalidad meramente resarcitoria y, por lo tanto, es independiente y autónoma, distinta de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por la misma conducta, pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscal se discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuíbles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en

¹²Corte Constitucional - Sentencia C-840 de 2001. MP. Jaime Araujo Rentería

que se declare responsable fiscalmente a una persona". (negrilla y subrayado fuera del texto).

Es importante precisar que la demostración del daño es el soporte estructural de la responsabilidad fiscal, por lo que debe estar demostrado antes de entrar a establecer los demás elementos que configuran este tipo de responsabilidad.

El daño patrimonial puede ocasionarse de manera directa o por contribución de quienes han desplegado la gestión fiscal o han actuado con ocasión de ella, sin embargo, el daño patrimonial debe ser cierto, especial, anormal, cuantificable y no debe producir ningún beneficio a la entidad afectada; por tanto, no se puede perseguir el resarcimiento de un daño incierto, futuro, hipotético o eventual, contingente, benéfico o no probado.

Así las cosas, la cuantificación del daño patrimonial, no necesariamente debe estar establecida desde el inicio del proceso de responsabilidad, pues esta estimación puede variar a lo largo del proceso, acorde con las pruebas decretas y practicadas en el mismo y solo estará determinada con certeza al momento de proferir una decisión de fondo.

Por su parte, el artículo 53 de la ley 610 de 2000¹³, indica que el fallo con responsabilidad fiscal, debe ser proferido cuando el funcionario competente evacue todas las etapas procesales y establezca con certeza la existencia del daño y su alcance cuantitativo.

Para concluir es importante destacar, que el daño, es una expresión genérica, que debe ser entendida como la lesión, o un impacto negativo a los intereses patrimoniales del Estado, entendiendo éstos, como los bienes, los recursos y los derechos susceptibles de valoración económica, pertenecientes a una entidad pública, este menoscabo debe ser real, cierto y cuantificable, es decir estimable en dinero, que pueda valorarse de acuerdo a su verdadero impacto.

Como segundo elemento se tiene la **conducta dolosa o gravemente culposa** atribuible a una persona natural o jurídica que realiza gestión fiscal o actúa con ocasión de ésta y cause directamente o contribuya al detrimento del patrimonio público.

¹³ Artículo 53. Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa leve del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes". (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-619 de 2002)

La conducta a partir de la cual debe analizarse la responsabilidad fiscal, se establece como un comportamiento activo u omisivo, doloso o gravemente culposo de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, la cual se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual que, en ejercicio de esta, o con ocasión de ella, genere o contribuya en la causación de un daño al patrimonio del Estado.

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-340 de 2007¹⁴, al referirse a la gestión fiscal, indicó:

*b. En segundo lugar, la norma contiene el criterio de imputación del daño antijurídico, y **precisa que el mismo debe ser el resultado de una gestión fiscal por servidor público o particular que obra con dolo o culpa.***

*Como modalidades de la gestión que pueden conducir a la responsabilidad fiscal la norma enuncia la **gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna**, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (...)" (Negrita y subrayado fuera del texto original)*

De la misma forma, la Corte Constitucional en Sentencia SU-620 de 1996, expresó:

*"...dicha especie de responsabilidad **es de carácter subjetivo porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa**"¹⁵. (Negrita y subrayado fuera del texto original)*

Es necesario detenernos en los límites que ha establecido el legislador respecto de la conducta y esto es, la determinación de la gestión fiscal y la culpabilidad (dolo o culpa grave).

Empezaremos por abordar la Gestión Fiscal, definida en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, que la expone de la siguiente manera:

*"(...) es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, **tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado**, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad,*

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-340 de 9 de mayo de 2007. M.P. Rodrigo escobar Gil

¹⁵ Corte Constitucional SU-620 de 1996 MP. Antonio Barrera Carbonell

imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.” (Negrita y subrayado fuera del texto original)

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-840 de 2001, definió la expresión “con ocasión de esta” refiriéndose a la gestión fiscal, y el contexto en que se debe aplicar dentro del proceso de responsabilidad fiscal:

“(…) el sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.

Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado...”¹⁶ (Negrita y subrayado fuera del texto original)

De la misma forma abordamos la conducta del gestor fiscal, como elemento de la responsabilidad fiscal, la cual debe ser desplegada por el mismo de manera dolosa o gravemente culposa.

Como ya lo indicamos, la corte constitucional en Sentencias C-340 de 2007 y C-382 de 2008, determinó que la responsabilidad fiscal es subjetiva y, por tanto, requiere del análisis de la conducta, referida al comportamiento desplegado por la persona a quien le ha sido encomendada la guarda del patrimonio público.

Así las cosas, es necesario definir los conceptos tanto de dolo como de culpa grave. En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹⁷, que los define así:

“Dolo. (Del lat. dolus).

- 1. m. Engaño, fraude, simulación.*
- 2. m. Der. Voluntad deliberada de cometer un delito a sabiendas de su ilicitud.*
- 3. m. Der. En los actos jurídicos, voluntad maliciosa de engañar a alguien o de incumplir una obligación contraída.”*

“Culpa. (Del lat. culpa).

- 1. f. Imputación a alguien de una determinada acción como consecuencia de su conducta. Tú tienes la culpa de lo sucedido.*
- 2. f. Hecho de ser causante de algo. La cosecha se arruinó por culpa de la lluvia.*
- 3. f. Der. Omisión de la diligencia exigible a alguien, que implica que el hecho injusto o dañoso resultante motive su responsabilidad civil o penal.*

¹⁶ Corte Constitucional C-840 del 9 de agosto de 2001. MP. Jaime Araújo Rentería

¹⁷ Ver páginas web <http://lema.rae.es/drae/?val=dolo> y <http://lema.rae.es/drae/?val=culpa>

4. f. *Psicol. Acción u omisión que provoca un sentimiento de responsabilidad por un daño causado.*

Ahora bien, qué debe entenderse por dolo y culpa grave en la legislación colombiana y con aplicación en el proceso de responsabilidad fiscal, entendiendo que la ley 610 de 2000 no incluyó estas definiciones, pero permite remitirnos a las contenidas en el artículo 63 del Código Civil¹⁸, así:

"ARTICULO 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido

***Culpa grave**, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. (...)*

***El dolo** consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro." (Negrita y subrayado fuera del texto original).*

Por su parte, la Ley 1474 de 2011¹⁹ tampoco definió el dolo y la culpa grave pero si estableció las presunciones relacionadas con el dolo y culpa grave en los procesos de responsabilidad fiscal, precisando que:

"Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado;

¹⁸ Art. 8 de la Ley 153 de 1887

¹⁹ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;

e) Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.” (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Para tomar una decisión de fondo el operador fiscal, no solo debe tener certeza respecto del primer elemento “daño” y su existencia, sino que, respecto de estas presunciones expuestas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, debe tener probado el hecho que la ley determina como fundamento de presunción.

Para contestar al peticionario lo relacionado con la calificación de la conducta y la subjetividad de la misma y si esta debía estar debidamente soportada en pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, es necesario indicar que, siempre que se impute responsabilidad fiscal en un proceso ordinario (Ley 610 de 2000)²⁰ o se emita un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal en el proceso verbal (Ley 1474 de 2011)²¹, deben enmarcarse las acciones o actividades del gestor fiscal en el rango de dolo o culpa grave, sustentado en la base probatoria recaudada, cuyo análisis justifique la calificación de la conducta.

Tanto en el dolo como en la culpa grave, tendrán que analizarse las funciones del gestor fiscal, si existió extralimitación u omisión en su ejercicio de sus funciones, si se acompañó del elemento intencional, la negligencia, imprudencia, imprevisibilidad y la falta de experticia, desde la connotación de servidores públicos o particulares o colaboradores de la administración, y demás actividades administrativas desplegadas en su actuar, a fin de establecer el carácter subjetivo cualificado que se exige para

²⁰ Artículo 48 de la ley 610 de 2000: Auto de imputación de responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. El auto de imputación deberá contener: 1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado. 2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas. 3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.

²¹ Artículo 98 de la Ley 1474 de 2011: Etapas del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal. El proceso verbal comprende las siguientes etapas: “a) Cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal, el funcionario competente expedirá un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000 y contener además la formulación individualizada de cargos a los presuntos responsables y los motivos por los cuales se vincula al garante (...)”

comprometer la responsabilidad en el proceso fiscal, desde el ejercicio de la gestión fiscal.

El tercer elemento de la responsabilidad fiscal, es el **Nexo causal entre el daño y la conducta**, que determinaremos como el vínculo que permite concluir que el daño que se causa al patrimonio del Estado, es el efecto necesario de un hecho realizado por un servidor público o por un particular que administra bienes públicos; es decir, es la conexión lógica que lleva a deducir que el detrimento sufrido es resultado del hecho que generó el servidor público o el particular con dolo o culpa grave, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ella.

El nexo causal, es la relación de causalidad (causa-efecto), que debe existir de manera determinante entre la conducta desplegada por quien ejerció la gestión fiscal y el daño ocasionado a los intereses patrimoniales del Estado; es decir que habrá, relación de causalidad, cuando el hecho del gestor fiscal o de quien haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, es la causa directa del daño o haya contribuido a él y sin el cual, éste no se habría producido.

Es importante precisar que, no todo daño o toda conducta dolosa o gravemente culposa generan responsabilidad fiscal, toda vez que esta se configura cuando se establece el nexo causal, que determina que el primero es consecuencia de la segunda.

Concluimos entonces, indicando que, para declarar la responsabilidad fiscal, de un investigado, el operador fiscal debe verificar la coexistencia de los tres elementos que la configuran, es decir, del detrimento patrimonial del Estado mediante la existencia y certeza del daño, una conducta dolosa o gravemente culposa de quien ejerce gestión fiscal, partiendo de las presunciones, funciones y obligaciones, al igual que, el nexo causal entre los dos elementos mencionados.

4.3. Responsabilidad fiscal derivada del ejercicio contractual de interventoría.

Para dar respuesta a este ítem, abordaremos las preguntas formuladas por el peticionario en los numerales del 1.4 al 1.8, las que transcribimos para mayor ilustración:

- 1.4. *¿Cuál es el alcance del nexo causal en materia de responsabilidad fiscal, particularmente en relación con interventores?*
- 1.5. *¿Puede atribuirse responsabilidad fiscal a la interventoría por deficiencias de planeación del proyecto?*
- 1.6. *¿La interventoría tiene la obligación de garantizar el resultado final del proyecto o únicamente de verificar la correcta ejecución contractual?*

- 1.7. *¿En qué casos procede la presunción de culpa grave en interventoría conforme al artículo 118 de la Ley 1474 de 2011?*
- 1.8. *¿La existencia de informes periódicos, control técnico, ensayos y requerimientos al contratista desvirtúan la configuración de culpa grave?(...)*

Para abordar el tema de la interventoría, es necesario que determinemos la definición contractual de la misma, el alcance, las obligaciones y obviamente las responsabilidades que se derivan de este tipo de contratación.

La interventoría es un contrato para el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución de contratos estatales de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la entidad estatal; la ley reglamentó este tipo de contratos haciéndolos obligatorios en algunos casos, como el contrato de obra seleccionado en licitación pública, los casos donde el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en el objeto del mismo o cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique, y en otros entregando la posibilidad de contratar la función, tales como los eventos de los procesos que superen la menor cuantía de la entidad, donde ésta deberá pronunciarse sobre la necesidad o no de contratar interventoría.

La responsabilidad de la interventoría de contratos estatales, se establece en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011²², señalan lo siguiente:

*ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, **las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor**, según corresponda. (...)*

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal**, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. **No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

²² "por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"



El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1o. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría (...)"

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual **implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.**

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. **También será falta gravísima** omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. (...)

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.” (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Conforme a lo expuesto, la interventoría es la figura prevista por el legislador para que las entidades públicas a través de un contrato con una persona natural o jurídica realice seguimiento a los contratos estatales. En virtud de lo anterior, podemos determinar que el alcance de las labores de seguimiento, vigilancia y control ejercidas por el interventor se dirigen al cumplimiento del contrato, su actividad debe ser activa respecto de la verificación de cada una de las obligaciones contractuales, la realización de tareas y actividades que conlleven al cumplimiento y cualquier anomalía que afectan la normal ejecución del contrato, debe informarla a la entidad pública.

Ahondando en las responsabilidades de los interventores, es necesario trasladarnos a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por la ley 1882 de 2018, sobre la responsabilidad de los interventores, al precisar lo siguiente:

ARTÍCULO 53. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS CONSULTORES, INTERVENTORES Y ASESORES. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente (...)

Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.” (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Con el desarrollo de esta normatividad, se da respuesta a las preguntas relacionadas con las responsabilidades y obligaciones de los interventores y el alcance de sus contratos, de allí que se predique los mismos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de

los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

Los interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, cumplimiento del objeto, la terminación y liquidación del contrato principal y demás actividades que recen en su contrato, también serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Respecto de la responsabilidad fiscal, los interventores serán responsables fiscales cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre el contrato estatal, se ocasione un detrimento patrimonial para la entidad estatal que, entre otros, puede ser por incumplimiento de sus obligaciones contractuales, como consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual, o por el incumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado.

Para efectos de determinar la responsabilidad fiscal, los organismos de control fiscal cuentan con facultades como las establecidas en el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, para investigar entre otros a los interventores por la posible ocurrencia de un daño patrimonial al estado, cuando se enmarquen en los siguientes postulados:

"ARTÍCULO 114. FACULTADES DE INVESTIGACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL. Los organismos de control fiscal en el desarrollo de sus funciones contarán con las siguientes facultades:

a) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de daño patrimonial al Estado originados en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna y que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado;

b) Citar o requerir a los servidores públicos, contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación;

c) Exigir a los contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación, la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;

d) Ordenar a los contratistas, interventores y proveedores la exhibición y de los libros, comprobantes y documentos de contabilidad;

e) En general, efectuar todas las diligencias necesarias que conduzcan a la determinación de conductas que generen daño al patrimonio público.” (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Así las cosas, cuando el interventor no realiza adecuadamente su función de vigilancia del contrato estatal, omitiendo el cumplimiento de las obligaciones a él encomendadas conforme con lo estipulado en el contrato de interventoría, tales como las revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, vigilando que se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas y de presentarse incumplimientos informarlos de inmediato a la administración y requerir al contratista antes de que produzca el daño al patrimonio público.

Cómo se indicó en la primera parte de esta respuesta, al momento de evidenciarse un daño al erario, se procede con la investigación fiscal, mediante el proceso de responsabilidad fiscal²³.

Para dar respuesta a las preguntas relacionadas con las actividades propias del contrato de interventoría, en la etapa de planeación o en la liquidación y cumplimiento del objeto contractual y saber si el incumplimiento de estas conlleva a una posible responsabilidad fiscal, es procedente indicarle al peticionario que, la responsabilidad se predica respecto de las obligaciones que cada contrato de interventoría en particular tenga: algunos contratos precisan interventoría sobre los estudios y diseños, otros solo de la ejecución que involucra claramente el cumplimiento del objeto contractual, razón por la cual, no puede este despacho indicar si es procedente o no, por que es resorte de competencia del operador fiscal, al momento de verificar la existencia del daño y calificar la conducta del presunto responsable fiscal, conforme a las presunciones del artículo 118 de la ley 1474 de 2011, evaluando las funciones y obligaciones contractuales en cada caso en particular.

Para concluir se indica que, es obligación de la interventoría cumplir con las obligaciones contractuales de su contrato, que se relacionan con la vigilancia y seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución de contratos estatales, cuyo incumplimiento podría generar un perjuicio para la entidad contratante y derivar en una responsabilidad fiscal.

5. Conclusiones.


5.1. Para que se configure la responsabilidad fiscal, en el análisis que hace la entidad de control fiscal, debe examinar cuidadosamente todos los elementos esenciales:

²³ Artículo 1° de la Ley 610 de 2000. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es 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 esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

una conducta por acción u omisión, que haya tenido lugar por un servidor público o un particular como gestor fiscal o que haya actuado con ocasión de la gestión fiscal, bajo la modalidad de dolo culpa grave; un daño patrimonial al Estado; y un nexó causal entre los dos anteriores.

- 5.2. El daño en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, es la lesión del patrimonio público representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o de los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.
- 5.3. La conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona natural o jurídica a partir de la cual debe analizarse la responsabilidad fiscal, se establece como un comportamiento activo u omisivo, doloso o gravemente culposo de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, la cual se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual que, en ejercicio de esta, o con ocasión de ella, genere o contribuya en la causación de un daño al patrimonio del Estado.
- 5.4. Los interventores responden fiscalmente cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre el contrato estatal, se ocasione un detrimento patrimonial para la entidad estatal que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual, o por el incumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado.
- 5.5. Los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, en cualquiera de las etapas del contrato principal

Cordialmente



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Arellys Valencia Valencia
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya
Radicado: SIGEDOC 2026ER0066704 del 24 de marzo de 2026
SIPAR 2026-373415-82111-CO
TRD. 80112-152-02 – Derecho de petición. Respuesta de trámite y/o de fondo