Contraloría General de la República :: SGD 06-07-2026 13:18
Al Contestar Cite Este No.: 2026EE0140000 Fol:0 Anex:2 FA:0

2026EE0140000

CGR–OJ-___097___- 2026

80112 -

COMPARTIDO POR:

Beltrán Pardo.

Bogotá, D.C.

Referencia: Respuesta al oficio con radicado interno SIGEDOC 2026ER0127386 del 3 de junio de 2026.

Tema: SUPERVISIÓN CONTRACTUAL – Asignación de funciones de supervisión contractual a servidores públicos. – Etapa precontractual.

Respetado señor

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República –CGR- recibió la comunicación citada en la referencia, la cual se procede a responder en los siguientes términos:

1. Antecedentes

Dentro del escrito contentivo de la petición se observan las siguientes consultas:

> *"PRIMERO: ¿Qué riesgos para la gestión fiscal pueden derivarse de la designación de supervisores contractuales que no cuentan con funciones relacionadas con el objeto del contrato o con los conocimientos necesarios para ejercer adecuadamente las actividades de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico requeridas durante la ejecución contractual?*
>
> *SEGUNDO: ¿Desde la perspectiva de la protección de los recursos públicos, resulta procedente que una entidad estatal designe como supervisor a un servidor público sin*

evaluar previamente su capacidad operativa, disponibilidad de tiempo y carga laboral para ejercer de manera efectiva las funciones de vigilancia y control del contrato?

TERCERO: ¿Puede la ausencia de una supervisión efectiva, derivada de una designación que no tenga en cuenta la idoneidad o disponibilidad del servidor, incrementar el riesgo de afectación del patrimonio público o constituir una debilidad en los mecanismos de control interno de la contratación estatal?

CUARTO: ¿Qué efectos puede generar para la adecuada gestión fiscal el hecho de que las entidades asignen funciones de supervisión contractual a servidores públicos cuyas funciones ordinarias no guardan relación con el objeto contractual supervisado?

QUINTO: ¿Desde la perspectiva del control fiscal, la asignación de responsabilidades de supervisión a servidores que carecen de las condiciones necesarias para ejercerlas adecuadamente podría constituir una deficiencia en la planeación, administración o control de los recursos públicos?

SEXTO: ¿La designación de supervisores sin la capacidad técnica o funcional necesaria puede incrementar el riesgo de pagos sin el debido soporte, incumplimientos contractuales no detectados oportunamente, deficiencias en el seguimiento contractual o pérdidas de recursos públicos?

SÉPTIMO: ¿Qué mecanismos de control y gestión del riesgo deberían implementar las entidades públicas antes de designar supervisores contractuales, con el fin de garantizar una adecuada vigilancia de la ejecución contractual y la protección del patrimonio público?

OCTAVO: ¿Desde la perspectiva del control fiscal, la supervisión contractual debe entenderse circunscrita a la vigilancia de la ejecución del control o resulta procedente extender sus responsabilidades a actuaciones propias de la etapa precontractual?

NOVENO: ¿La asignación al supervisor de actividades relacionadas con la elaboración de estudios previos, estructuración del proceso contractual o definición de condiciones técnicas puede afectar la independencia y objetividad necesarias para ejercer posteriormente el control y seguimiento de la ejecución contractual?

DÉCIMO: ¿Es procedente atribuir responsabilidades con incidencia fiscal a un supervisor por actuaciones o decisiones adoptadas durante la etapa precontractual cuando este no había sido designado formalmente como supervisor o cuando el contrato aún no se encontraba en ejecución?

DÉCIMO PRIMERO: Desde la perspectiva de la gestión fiscal y la adecuada administración de los recursos públicos, ¿qué riesgos pueden generarse cuando a los supervisores contractuales se les asignan actividades especializadas relacionadas con la liquidación de impuestos, estampillas, tasas, contribuciones, retenciones,

descuentos tributarios u otras obligaciones fiscales derivadas de los contratos estatales, sin contar necesariamente con formación o competencias específicas en materia tributaria, financiera o contable?

DÉCIMO SEGUNDO: ¿Resulta acorde con los principios de eficiencia, responsabilidad y control de los recursos públicos que las entidades asignen a los supervisores contractuales la determinación, cálculo y validación de obligaciones tributarias derivadas de los contratos, o dichas actividades deberían ser desarrolladas por las dependencias o servidores con competencias específicas en materia financiera, presupuestal, contable o tributaria?

DÉCIMO TERCERO: ¿Puede la asignación de funciones relacionadas con la liquidación de impuestos y demás obligaciones tributarias contractuales a servidores que ejercen funciones de supervisión incrementar el riesgo de errores en la determinación de valores, pagos indebidos, detrimentos patrimoniales o contingencias fiscales para la entidad pública?

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución[1] 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*

[1] Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.
[2] Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000
[3] Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000
[4] Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000
[5] Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"[6].

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000[7], esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Revisada la relatoría de esta Oficina, se encuentra que sobre el particular, no se han realizado pronunciamientos, sin embargo, si existen algunos sobre la supervisión de los contratos, a saber:

- CGR-OJ-175-2023, en donde se desarrolló el tema *"SUPERVISIÓN DE CONTRATOS. – Artículo 24 Resolución Organizacional No. 191 de 2015, modificado por el artículo 1° de la Resolución Organizacional No. 718-2019"*.

- CGR-OJ-064-2022, cuyo tema desarrollado fue *"RESPONSABILIDAD FISCAL SUPERVISOR DE CONTRATO ESTATAL"*.

- CGR-OJ-185-2025, el cual tuvo como tema a desarrollar *"IMPLICACIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR NO INFORMAR SOBRE HECHOS, OMISIONES Y CIRCUNSTANCIAS QUE CONFIGURAN ACTOS DE CORRUPCIÓN – SUPERVISOR"*.

En desarrollo de esta respuesta, tanto este como otros pronunciamientos relacionados con la vigilancia de los contratos estatales, serán citados en lo correspondiente; de todas formas, debe advertirse que todos los pronunciamientos de esta Oficina pueden ser consultados a través del micrositio *"Normatividad"*, de la página web de la CGR: www.contraloria.gov.co.

4. Consideraciones jurídicas

4.1. Problemas jurídicos.

Como problema jurídico se desarrollarán las siguientes preguntas:

[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.

¿Cómo se designa la supervisión de los contratos estatales?

¿El supervisor de un contrato estatal puede ser responsable fiscal?

4.2. Prohibición de coadministración.

Lo primero a aclarar es que la competencia y funciones de la Contraloría General de la República están expresamente señaladas en la Constitución Política. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267 de la misma, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019[8] y desarrollado por el artículo 1° del Decreto Ley 403 de 2020[9], la CGR ejerce la función pública de vigilancia y control 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.

Dicho control fiscal podrá ejercerse en forma posterior y selectiva, o, será, de forma excepcional, preventivo y concomitante, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. Aun cuando este último se adelanta en tiempo real, no debe entenderse como una coadministración y se hace a través del seguimiento permanente de los ciclos, usos, 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.

De hecho, el mismo artículo 267, en su inicio 3° manifiesta que: *"el control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas"*[10]. (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior debe entenderse que, el ejercicio de la función pública de vigilancia y control fiscal que desarrolla la Contraloría General de la República no implica coadministración, por lo tanto, no emite pronunciamientos sobre la conveniencia de las decisiones de los sujetos de control. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho cuanto sigue:

[8] "Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal".
[9] "por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".
[10] Art. 267, Constitución Política de Colombia.

"81. De todo lo expuesto, se extrae que el Acto Legislativo 04 de 2019, modificó los siguientes aspectos:

i) El control fiscal además de ser posterior y selectivo, se podrá ejercer de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

ii) El modelo preventivo y concomitante tiene un carácter excepcional y no puede implicar coadministración. Además, se debe realizar 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 del control social y con la articulación del control interno.

iii) El control preventivo y concomitante se realizará en forma de advertencia y su ejercicio corresponde exclusivamente al contralor general en materias específicas.

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

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

84. De acuerdo con lo expuesto en la reforma constitucional, esta varió el sistema de control fiscal con el objetivo de hacerlo más eficiente, concentrando parte de su actividad en la prevención de daños sobre los cuales se establece la existencia de los procesos de contratación en curso y señalar al gestor fiscal cuando lo vea indispensable, los eventuales riesgos para que estos no se materialicen en daños contra el patrimonio público"[11].

[11] Sentencia C-140 de 2020, Corte Constitucional. Ref.: Exp. D-13517. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. 6 de mayo de 2020.

Así las cosas, no está dentro de las competencias de este órgano de control fiscal, resolver situaciones particulares y concretas, como tampoco dar indicaciones o recomendaciones sobre las decisiones contractuales que deben tomar las entidades públicas o los entes territoriales, sobre todo si estas son sujetos o pueden llegar a ser sujetos de control de la CGR.

4.3. Control fiscal a contratos estatales.

Visto cuanto antecede, es pertinente aclarar cómo se realiza la vigilancia y el control fiscal a los contratos estatales, para esto, esta Oficina se pronunció anteriormente en los siguientes términos:

> *"Partimos de lo dispuesto en el artículo 267 constitucional, que conmina la facultad de requerimiento de información por parte del ente de control, a quienes administren recursos públicos, sin oponibilidad alguna, para la entrega de la misma, postulado que armoniza con los artículos 90 y 95 del Decreto Ley 403 de 2020, Resolución Reglamentaria Organizacional 0762-2020 "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" que en su artículo 2 establece la definición del seguimiento permanente a los recursos públicos, señalando que permite realizar el control fiscal concomitante y preventivo o posterior y selectivo según sea el caso.*
>
> *El control preventivo y concomitante se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los recursos públicos y sus resultados puede constituirse en insumo para la generación de una advertencia al gestor fiscal, o de alertas para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal posterior y selectivo por parte del órgano de control fiscal competente, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto Ley 403 de 2020, que estableció la finalidad del control fiscal concomitante y preventivo, como la defensa y protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, de manera que permita evaluar un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada y eventualmente advertir sobre la posible ocurrencia de daños al patrimonio público.*
>
> *Por su parte, en el artículo 57 del Decreto Ley 403 de 2020, enuncian algunos de los mecanismos por medio de los cuales podrá realizarse el seguimiento permanente a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a saber:*
>
> > *"ARTÍCULO 57. (...) El seguimiento permanente a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública, para el ejercicio del control concomitante y preventivo está en cabeza de la Contraloría General de la República y podrá realizarse mediante los mecanismos y ejercicios ordinarios o especiales de vigilancia fiscal, y especialmente mediante los siguientes:*

a) Acceso y análisis de la información; b) Articulación con el Control Social; c) Articulación con el Control Interno; d) Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión; e) Acciones de especial seguimiento; f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, y g) Las demás que determine el Contralor General de la República (…)"

Estos mecanismos estarán a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI-, las Contralorías delegadas Generales y Sectoriales, y las demás dependencias que determine el Contralor General de la República. Así mismo, el artículo 58 [[12]] describe la metodología aplicable para el seguimiento permanente al recurso público, el cual se desarrolla con mayor precisión en la Resolución Reglamentaria Organizacional 0762-2020, que reglamenta la función y sus metodologías, desarrollando la asignación de funciones dentro de las dependencias competentes, los mecanismos de seguimiento permanente al recurso público, sin llegar a la coadministración e intervención en asuntos propios del administrado, toda vez que constitucionalmente se encuentra prohibida esta injerencia para la Contraloría General de la República.

La Corte Constitucional, ha determinado 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 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" [[13]]* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En la sentencia C-648 de 2002, la Corte reafirmó la competencia de las contralorías para ejercer control respecto de contratos estatales en ejecución, señalando que ello no se configura como control previo. Reiterando la regla establecida en la sentencia C-623 de 1999, en esta oportunidad sostuvo que:

---

[12] El parágrafo 1° del artículo 58 del Decreto Ley 403 de 2020 señala para tal fin que "el Contralor General de la República expedirá los reglamentos que estime necesarios para desarrollar la metodología aplicable al seguimiento permanente al recurso público para el ejercicio del control concomitante y preventivo".

[13] Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2015 del 11de marzo de 2015 – M.P. Dra. María Victoria Calle Correa, retomando conceptos fijados en Sentencia C-623 de 1999.

"(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: "1ª) ***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; 2ª) 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 3ª) 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].* (Negrilla y subrayas fuera de texto).

De lo anterior se colige que la función de vigilancia y control de la gestión fiscal que realizan los órganos de control, en especial sobre la contratación estatal, comienza

[14] Corte Constitucional – Sentencia C-648 de 2002.

después de la formalización y legalización del contrato, teniendo claro que en la misma se podrán analizar todas las etapas de la contratación, sin embargo, esto no da lugar a pronunciamientos sobre la conveniencia de las decisiones de la administración o interferir en la estructuración de los contratos estatales.

4.4. Responsabilidad fiscal de los supervisores de los contratos.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011[15], establece:

> *"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 supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.* (Subrayas fuera de texto).
>
> *(...)*
>
> *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 respecto 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.*
>
> *(...)*
>
> *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".*

Como lo ha manifestado esta Oficina:

> *"en el ámbito de la acción fiscal, eventualmente el funcionario de conocimiento tendría que entrar a analizar el elemento gestión fiscal para establecer la posible responsabilidad que podría generarse con ocasión de su función de supervisión.*

[15] 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 artículo 3 de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal como "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, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

La Corte Constitucional [[16]], se refirió a la gestión fiscal en los siguientes términos:

> *"Al amparo de la nueva concepción que sobre control fiscal incorpora la Constitución de 1991, la ley 610 de 2000 prescribe en su artículo 3 la noción de gestión fiscal …*
> *Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de* ***quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos****, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado".*

El análisis de la gestión fiscal se lleva a cabo dentro del proceso de responsabilidad fiscal definido en el artículo 1° de la citada Ley "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"[17].

Como ya se mencionó y con el objetivo de profundizar más en la responsabilidad fiscal que puede predicarse del supervisor de un contrato estatal, se anexarán a la

[16] Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá D.C., 9 de agosto de 2001.
[17] Concepto CGR-OJ-175-2023. Contraloría General de la República.

presente respuesta, los conceptos CGR-OJ-0064-2022 y CGR-OJ-185-2025, los cuales desarrollan ampliamente este tema.

No obstante lo anterior, también se hace preciso revisar los pronunciamientos realizados por otras entidades, que tienen competencia para dar lineamientos sobre la contratación estatal como la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, y sobre las funciones de los servidores públicos como lo es el Departamento Administrativo de la Función Pública.

4.5. Pronunciamiento de Colombia Compra Eficiente.

La Agencia Nacional de Contratación Pública, encargada de dar los lineamientos sobre la contratación, que deben aplicar las entidades del Estado, expidió una Guía en la cual desarrolla el tema de las funciones de supervisión e interventoría dentro de los contratos estatales, estableciendo:

> *"La supervisión de un contrato estatal consiste en "el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados".*
>
> *(...)*
>
> *C. Diferencias entre las dos figuras*
>
> - ***La supervisión es ejercida por la Entidad Estatal**, mientras que la interventoría es realizada por persona natural o jurídica contratada para ese fin.*
>
> - ***La supervisión siempre involucra el seguimiento administrativo, financiero, contable y jurídico.** La interventoría siempre involucra el seguimiento técnico y solo si la Entidad Estatal lo considera necesario, puede corresponder a temas financieros, contables, administrativos y jurídicos.*
>
> - ***La supervisión no requiere conocimientos especializados** y la interventoría si.*
>
> - ***La supervisión siempre debe ser ejercida por un funcionario** mientras que la interventoría siempre es ejercida por un contratista.*
>
> *(...)*
>
> *A. Los supervisores*
>
> *El supervisor de los contratos siempre debe ser un funcionario de la Entidad Estatal. Para su selección debe tenerse en cuenta que el mismo no requiere un perfil*

predeterminado, pero que sí es necesario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual.

Es recomendable que antes de que la Entidad Estatal designe un funcionario como supervisor, haga un análisis de la carga operativa de quien va a ser designado, para no incurrir en los riesgos derivados de designar como supervisor a un funcionario que no pueda desempeñar esta tarea de manera adecuada.

La designación de un supervisor debe ser efectuada a más tardar en la misma fecha en la que se adjudique el contrato cuando el mismo sea el resultado de un proceso de contratación competitivo o se asigne en los casos de contrataciones directas.

La designación del supervisor del contrato no requiere que el manual de funciones de las Entidad Estatal establezca expresamente la función de supervisar contratos, pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos.

La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre deber ser escrita, entendiéndose también como tal la que se hace a través de correo electrónico y debe reposar en el expediente del contrato por lo que siempre debe enviarse copia de la misma a la dependencia encargada de conservar los expedientes.

En caso de que la designación del supervisor se haga directamente en el contrato, debe enviarse copia del mismo al funcionario designado informando que va a ser el supervisor. Cuando esto sucede, el cambio de supervisor siempre va implicar una modificación del contrato.

La Entidad Estatal debe tener en cuenta que cuando no se haga la designación del supervisor la responsabilidad de la vigilancia y control de la ejecución del contrato la tiene el ordenador del gasto.

(...)

Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos vigilados, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito [18] y los requerimientos o informes que realice deben publicarse en el SECOP [19].

---

[18] Ley 80 de 1993 artículo 32
[19] Decreto 103 de 2015 artículo 8

En ningún caso los interventores o supervisores en ejercicio de sus funciones pueden sustituir a la Entidad Estatal en la toma de decisiones sobre el contrato vigilado por lo que las mismas siempre deben ser tomadas por el representante legal de la Entidad Estatal con base en lo que los primeros hubieran informado sobre la ejecución de las obligaciones contractuales.

(…)

La responsabilidad fiscal es aquella imputable a los servidores públicos y/o a 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 [20]. La responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específica 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 [21].

Para efectos de la responsabilidad fiscal la gestión fiscal debe entenderse como el conjunto de actividades económico-jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de éste, y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado [22].

Esta clase de responsabilidad tiene las siguientes características: i) es meramente resarcitoria, ii) es de carácter patrimonial pues el gestor fiscal responde con su patrimonio y iii) es personal porque quien responde es la persona que maneja o administra los recursos públicos que en este caso es el supervisor o interventor.

Como consecuencia de lo anterior, son responsables fiscales los supervisores o interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre determinado contrato estatal se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal que, entre otros, puede se consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual o en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado.

Además, en su calidad de gestores fiscales se presume que los supervisores o interventores de los contratos incurren en responsabilidad fiscal: i) a título de dolo fiscal cuando por los mismos hechos haya sido condenados penalmente o sancionados disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título y ii) a título de culpa grave cuando se omite 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

[20] Ley 610 de 2000 artículo 1
[21] Sentencia C-619/02 M.P Dr. Jaime Córdoba Triviño y Dr. Rodrigo Escobar Gil.
[22] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consulta 848 del 31 de julio de 1996, C.P. César Hoyos Salazar.

contractual o el cumplimiento 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"[23].

Visto lo anterior, se entiende que la designación como supervisor, en principio, no requiere del cumplimiento de condiciones técnicas particulares, sin embargo, si se dan claros lineamientos respecto de identificar si el funcionario está en condiciones de cumplir con las funciones asignadas, puesto que la supervisión contractual es una actividad fundamental para el cumplimiento de los fines, no solo contractuales sino de la función pública.

4.6. Concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Profundizando en este último punto, se trae a colación un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se desarrolla la figura de la supervisión contractual. El pronunciamiento contempla cuanto sigue:

"La función de supervisión del contrato es una actividad administrativa que se deriva de los deberes propios de la Entidad con el contratista, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 [[24]*], al referirse a los derechos y deberes de las Entidades, establece:*

"ARTÍCULO 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el Artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante. […]"

Aclarado lo anterior, es preciso referirnos en torno a si la función de interventoría puede ser desarrollada por cualquier funcionario de una entidad pública, así:

La Procuraduría General de la Nación en fallo dentro del proceso disciplinario número 162-97771 de 2004, sobre la función del supervisor, indica:

"Es así como en virtud de tales poderes la Entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello, cuando (sic) el interventor o supervisor del contrato, según el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.

En este sentido es claro que la vigilancia del supervisor y/o Director de (…) se dirige a que debe examinar permanentemente el estado de ejecución del objeto contratado, así el cumplimiento de las funciones propende y garantizan el aseguramiento jurídico

[23] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. "Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado". G-EFSICE-01.
[24] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

de las actividades involucradas por la naturaleza del objeto contractual en ejecución, su normal desarrollo y el cabal cumplimiento de lo contratado.

La supervisión formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado. La supervisión material consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas.

[…]

Sobre este último aparte es necesario destacar la importancia de la actividad que debe desplegar el supervisor del contrato, en cumplimiento de las funciones señaladas, concretamente referidas a la responsabilidad que adquiere de ejercer un seguimiento permanente y continuo que le permita verificar la ejecución normal del contrato para prevenir, situaciones de dilación, demoras o, incumplimientos parciales que a la postre conlleven a un incumplimiento total que motive dar por terminada la relación contractual en forma anticipada y por ende, a declarar la caducidad del contrato. […]"

En este sentido le corresponde al supervisor del contrato verificar el cumplimiento del objeto contractual a efectos de evitar incumplimientos por cualesquiera de las partes.

Así mismo, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, anteriormente citado, al referirse a los principios de responsabilidad de contratistas y servidores públicos, dispone:

"ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (…)

ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones ***en la actuación contractual*** *en los términos de la Constitución y de la ley".*

Conforme a lo anterior, es importante que la Entidad mantenga un contacto permanente con el contrato que se supervisa a fin de que se verifique el cumplimiento formal y los requisitos necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del contrato, así como, para comprobar y certificar la efectiva y real ejecución del objeto contratado, tareas que servirán de sustento para expedir el certificado de cumplimiento como soporte para el pago de las obligaciones contraídas.

Así las cosas y dado que la supervisión de un contrato estatal consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados, la función de supervisor por parte de un(sic) *cualquier empleado es procedente en virtud de la figura de la asignación de funciones.*

Ahora bien, se considera pertinente citar el concepto con Radicación: Respuesta a consulta #4201814000000950, emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que, sobre el particular, indica lo siguiente:

"La designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del Artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del Artículo 12 de la Ley 80 d e1993, ya que la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, y no es una función asignada exclusivamente al ordenador del gasto. En todo caso, el ordenador del gasto de la Entidad Estatal como responsable de la vigilancia y control de la ejecución del gasto y del contrato es quien debe designar al supervisor del mismo de forma escrita mediante comunicación o directamente en el contrato a supervisar. Cuando la designación del supervisor de un contrato se hizo en la minuta del mismo, el cambio del supervisor implica una modificación de la cláusula en la que está contenida la designación.

(...)"

Según lo manifestado por la entidad, la designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del artículo 12 de la Ley 80 de 1993, ya que la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, y no es una función asignada exclusivamente al ordenador del gasto. Adicionalmente, la supervisión es ejercida por la Entidad Estatal cuando no requiere conocimientos especializados y corresponde al ordenador del gasto designar al supervisor de un contrato. La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que es viable que se asignen las funciones de supervisión de contratos a un Profesional de la entidad pública, pues es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, salvo que se requieran conocimientos específicos. Esta función corresponde a la figura de asignación de funciones y no a una delegación.

(...)

Por último, esta Dirección Jurídica manifiesta que en la normativa vigente no existe una disposición que permita al servidor público rechazar la asignación de la función de supervisor. No obstante, en el caso que considere que el servidor al que se le

asignen las funciones no cuenta con la capacidad para ejercer las mismas, la entidad podrá considerar la opción de entrenar al servidor y así prepararlo en el ejercicio de las funciones asignadas"[25].

4.7. Preguntas planteadas.

Finalmente, y en concordancia con lo que ya se advirtió respecto de las competencias de este órgano de control y la prohibición de realizar actos de coadministración, se procede a dar una respuesta general a las preguntas presentadas por el peticionario, englobando aquellas que tienen un núcleo común.

Así las cosas, en lo referente a las preguntas 1, 3, 4, 5, 6, 11, 12 y 13, respecto de los riesgos para la gestión fiscal por la asignación de supervisores contractuales, dentro de la guía realizada por Colombia Compra Eficiente, ya se expuso en forma detallada, la responsabilidad fiscal en que podría incurrir un supervisor contractual, la cual ya fue transcrita en el presente concepto.

Respecto de la pregunta 2, de conformidad con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, existe un procedimiento para la designación de supervisores o interventores dentro de los contratos, el cual debe ser atendido por la entidad estatal. Sumado a lo anterior, Colombia Compra Eficiente realizó una sugerencia en su guía respecto de lo que debería analizar una entidad al momento de realizar la designación. Sin embargo, entendiendo que, conforme lo expresó el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Procuraduría General de la Nación, todos los funcionarios públicos tienen la función de supervisión de contratos y la misma no puede ser rechazada, si la entidad encuentra que el funcionario designado no tiene todas las capacidades para ejercer de forma adecuada la supervisión, puede capacitarlo.

En lo referente a las preguntas 7, 8 y 9, esta entidad no tiene competencia para realizar un juicio de valor, de forma previa, respecto de las decisiones que tomen los sujetos de control, como la del ordenador del gasto cuando asigna la función de supervisión de un contrato, dada la prohibición de coadministración; en consecuencia, en cada caso puntual, será el funcionario competente, dentro de un proceso auditor, el que aplicará los criterios y el análisis de la información para determinar si dentro de los actos analizados hay elementos suficientes para determinar una no conformidad y su posterior configuración en hallazgo administrativo con posible incidencia fiscal, de conformidad con el procedimiento establecido.

Finalmente, en lo que respecta a la pregunta 10 y continuando con la respuesta de las preguntas que anteceden, dentro de un proceso de responsabilidad fiscal, será el

[25] Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 074981 de 2024. Rad. No. 20246000074981. 8 de febrero de 2024.

COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.

funcionario competente quien deberá analizar, en cada caso particular y concreto, si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000 para declarar la responsabilidad fiscal de un funcionario público o particular, sea persona natural o jurídica, que maneje o administre fondos públicos.

5. Conclusiones

5.1. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Del mismo modo, no necesita figurar dentro del manual de funciones de los funcionarios puesto que, como lo ha expresado la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos.

5.2. De conformidad a lo recomendado por Colombia Compra Eficiente, para la designación del funcionario como supervisor de un contrato, la entidad deberá analizar la carga operativa del mismo para no incurrir en los riesgos de designar a alguien que no pueda desempeñar la tarea de manera adecuada. Sin embargo, si es por una cuestión técnica o de habilidades, como lo sostuvo el Departamento Administrativo de la Función Pública, al no poderse rechazar la designación, la entidad puede capacitar al funcionario para desempeñar en forma adecuada la función asignada.

5.3. Será el funcionario competente quien, dentro del proceso de responsabilidad fiscal, analizará a la luz de lo contemplado en la Ley 610 de 2000, si la gestión realizada por el supervisor del contrato, dio lugar a un detrimento del patrimonio público, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la citada ley.

Cordialmente,

NESTOR IVAN ARIAS AFANADOR
Director (EF) Oficina Jurídica

Anexos: Concepto CGR-OJ-064-2022.
Concepto CGR-OJ-185-2025.

Proyectó: Cristian Hernando Torres Franco.
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya.
Radicado: SIGEDOC 2026ER0127386 del 9 de junio de 2026.
TRD: 80112-033 Conceptos Jurídicos