

CGR-OJ- 019 - 2024

2024EE0020715



80112 -  
Bogotá D.C.,



Soluciones jurídicas en línea

Doctor

[rosa.ortiz@contraloria.gov.co](mailto:rosa.ortiz@contraloria.gov.co)

REFERENCIA: Radicado Interno: 2023ER0246638 de 28 de diciembre de 2023  
y 2023ER0000893.  
SIPAR: 2023-292744-82111-CO.

TEMA: CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE. Características.

Respetado Doctor Vásquez Aldana:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia<sup>1</sup>:

### 1. Antecedentes

Conocemos su petición contenida en el oficio referenciado, mediante la cual, en ejercicio del derecho de petición de que trata la Carta Política y la Ley, presenta sus inquietudes, en los siguientes términos:

“¿El ejercicio de las potestades y/o facultades de control preventivo y concomitante de la Contraloría General de la República respecto de que tipo de actos u operaciones de los sujetos de control fiscal se predica?”

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: “Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción”.

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

Para el ejercicio del control preventivo y concomitante respecto de la gestión contractual, desde y hasta qué momento se entiende que ejerce dichas facultades la Contraloría General de la República? ¿hasta la suscripción de los correspondientes contratos? ¿desde el acta de inicio o actos de ejecución? ¿desde la liquidación de los contratos? ¿desde la finalización del plazo de los contratos?

¿Qué tipo de hallazgos, observaciones o incidencia son determinables en el ejercicio del control preventivo y concomitante? ¿y qué tipo de hallazgos, observaciones o incidencias respecto del control posterior y preventivo?; el resultado del ejercicio de las competencias en el control preventivo y concomitante conllevan a informes de resultados de auditoría? ¿los resultados del control preventivo y concomitante conllevan a la identificación de hallazgos con incidencias fiscales, penales, disciplinarias u otras? ¿o en su defecto, en ejercicio del control preventivo y concomitante no se pueden configurar incidencias de esta naturaleza?".

## 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<sup>2</sup> 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"*<sup>3</sup>, 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"*<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*<sup>5</sup>.

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"*<sup>6</sup> 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"*<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Art. 25 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

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 según el numeral 16 del artículo 43 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con las dependencias implicadas.

### **3. Precedente Doctrinal de la Oficina Jurídica**

Revisado el Sistema de Información Normativa SINOR de la Contraloría General de la República, encontramos que esta Oficina Jurídica se pronunció sobre el tema por usted consultado en los siguientes conceptos: CGR-OJ-016 de 7 de febrero de 2023, Radicación 2023EE0016037; CGR-OJ-214 de 23 diciembre de 2020, Radicación 2020EE01655701 y CGR-OJ-095 de 22 de julio de 2020, Radicación 2020EE0075948.

### **4. Consideraciones Jurídicas.**

#### **4.1. Problema jurídico.**

Control Preventivo y Concomitante, características, actos y operaciones sobre los cuales se practica y resultado de dicho control.

#### **4.2. Control fiscal a la contratación pública.**

Señala el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021 que:

“Artículo 65. DE LA INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

<sup>8</sup> 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.

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República. El cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.”

De este modo el artículo 65 de la Ley 80 de 1993 fue modificado para armonizarlo con las facultades de control preventivo y concomitante de la Contraloría General de la República establecidas a partir del Acto Legislativo 04 de 2019. Luego los procesos de contratación pública son pasibles del control fiscal posterior y selectivo, ordinario para todos los órganos de control fiscal, así como también son pasibles del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República.

#### **4.2. Control Preventivo y Concomitante. Características.**

El artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º. del Acto Legislativo 04 de 2019 otorgó a la Contraloría General de la República la vigilancia y el control fiscal sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.

Estableció la carta Política que dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva, y será preventivo y concomitante si es necesario 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, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no obligatorio y 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, deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público y su ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

Adicionalmente, el inciso 3º del artículo 267 constitucional, modificado por le Acto Legislativo 04 de 2019, señala que, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

En concordancia con el fortalecimiento de la Contraloría General de la República, el constituyente asignó exclusivamente al **Contralor General de la República** el ejercicio y coordinación del control fiscal concomitante y preventivo, asegurándose con ello, que su ejercicio sólo se presenta cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje y se trate de situaciones de gran trascendencia.

Siguiendo los anteriores parámetros constitucionales, el Decreto Ley 403 de 2020, "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal", estableció en el artículo 55, que la finalidad del control fiscal concomitante y preventivo es 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 posibilidad de ocurrencia de daños al erario.

En el mismo sentido el artículo 67 ibidem, precisa que el control fiscal concomitante y preventivo se manifiesta mediante la emisión de una advertencia sobre el evento o riesgo identificado, con sustento en los ejercicios de vigilancia y seguimiento y permanente público, y cuando el evento o riesgo impacte a más de una entidad u objeto de control, podrá emitirse una advertencia general.

Reitera el párrafo de la disposición citada:

"(...) la facultad de advertir estará en cabeza del Contralor General de la República de manera exclusiva, la cual no podrá delegarse" y la define en el artículo 68, de la siguiente manera:

"De la advertencia: Es el pronunciamiento, no vinculante, mediante el cual el Contralor General de la república previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda.

Parágrafo. De la advertencia se remitirá copia a la Oficina de Control interno correspondiente para lo de su competencia".

El artículo 69 define las materias específicas sobre las que procede:

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

“(…). La advertencia procederá sobre los asuntos en curso de determine el Contralor General de la República donde se identifique un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública con base en alguno de los siguientes criterios excepcionales:

- a) Trascendencia social.
- b) Alto Impacto ambiental.
- c) Alta connotación económica”.

Las disposiciones citadas de orden constitucional y legal, establecen de manera expresa, las siguientes características del ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo:

1. La Constitución política asignó su ejercicio, de manera exclusiva, al Contralor General de la República.
2. Su aplicabilidad se circunscribe a tres criterios fundamentales que deben encontrarse plenamente identificados y que se refieren a hechos de trascendencia o alto impacto den materiales sociales, ambientales y económicas.
3. Se manifiesta mediante un aviso que la ley denominó “advertencia”, y que no implica una obligación para el administrador público, sino como lo indica su nombre, es una manifestación sobre un perjuicio público en calidad de “inminente”, que detecta el Contralor General de la República y que expresa con el propósito de que sea evaluado y considerado por parte del gestor fiscal, sin que sea de obligatorio cumplimiento.

#### **4.3. Trámite para el adelantamiento del control fiscal preventivo y concomitante por parte de la Contraloría General de la República.**

Con fundamento en las anteriores disposiciones, el Contralor General de la República, expidió la Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762 de junio 2 de 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”, modificada por la Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0059 de 31 de enero de 2023, y la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0062 de 2023, esta última “Por la cual se reglamenta la advertencia ordinaria de control concomitante y preventivo, con fundamento en el ejercicio ordinario de la vigilancia fiscal, en la Contraloría General de la República”.

Así, la Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762 con sus modificaciones dispone:

**Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!**

“ARTÍCULO 32. FUNCIÓN DE ADVERTENCIA ESPECIAL. <Texto con las modificaciones ordenadas por el párrafo artículo 5 de la Resolución REG-OGR-0062 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Se entiende por función de advertencia la facultad constitucional exclusiva del Contralor General de la República en el marco del control fiscal preventivo y concomitante y como resultado de actividades de seguimiento permanente al recurso público, que se materializa a través de un pronunciamiento excepcional, no vinculante, que previene al gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el fin de que evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se produzca o se extienda.”

A su vez, la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0062 de 2023, establece:

“ARTÍCULO 8o. PROCEDENCIA DE LA ADVERTENCIA ORDINARIA. El Contralor General de la República podrá advertir, como resultado de la vigilancia fiscal ordinaria y en ejercicio del control concomitante y preventivo, a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos, cuando se establezca que concurren los requisitos establecidos para ello en la Constitución Política, en la ley y en la reglamentación de trámite interno.

Tratándose de un evento que ha generado daño al patrimonio público, la advertencia también procederá en control posterior y selectivo, para evitar que sus efectos se extiendan”.

En los dos casos la dependencia o unidad ejecutora que haya generado el informe de vigilancia fiscal que concluya sobre la necesidad de formular advertencia, verificará que se cumpla con los presupuestos sustanciales y los criterios de excepcionalidad mencionados la ley, a través de la Oficina Jurídica, pondrá a consideración del Contralor General de la República la emisión de la advertencia.

Vistos los anteriores parámetros de orden constitucional, legal y reglamentario, es claro que la facultad de realizar el control preventivo y concomitante es exclusiva del Contralor General de la República.

Una vez detectados hechos que pongan en peligro el erario, la DIARI y las Contraloría Delegadas Sectoriales adelantarán las etapas de planeación, ejecución de actividades y producción de un informe final que podrá dar lugar a la generación de una advertencia, si se cumplen con los parámetros establecidos por la ley, respecto a su trascendencia o alto impacto en materiales sociales, ambientales y económicas, advertencia que tiene la característica, reiteramos, de no ser obligatoria para el gestor fiscal.

Así las cosas, el mecanismo de fiscalización a que nos venimos refiriendo, entregado al Contralor General de la República, es excepcional y por ello no se somete la

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

configuración de hallazgos sino a los parámetros generales de vigilancia y control fiscal y en tal sentido sus procedimientos y resultados son especiales y únicos.

## 5. Conclusiones.

**5.1.** El ejercicio de las potestades y/o facultades de control preventivo y concomitante de la Contraloría General de la República se predica sobre actos u operaciones de los sujetos de control fiscal donde haya una detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, que se materializa a través de un pronunciamiento excepcional, no vinculante, en forma de advertencia al gestor fiscal, con el fin de que aquel evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se produzca o se extienda.

**5.2.** De conformidad con el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021, la intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República. El cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.

En ese contexto, se reitera que, si se cumplen con los presupuestos sustanciales y los criterios de excepcionalidad mencionados la ley el Contralor General de la República se encuentra facultado para emitir una advertencia al gestor fiscal no vinculante, que no implica coadministración y que no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, siendo relevante que se haya detectado un riesgo inminente de daño al patrimonio público, con el fin de evitar la materialización de dicho daño, o que este se extienda, tal como ha sido expresado

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

en la Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762 y en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0062 de 2023.

**5.3.** El control fiscal preventivo y concomitante, per se no genera hallazgos como los que se producen en ejercicio del control fiscal micro, la dependencia o unidad ejecutora que concluya sobre la necesidad de formular advertencia genera un informe de vigilancia fiscal, verificará que se cumpla con los presupuestos sustanciales y los criterios de excepcionalidad mencionados la ley, tal informe se pondrá a consideración del Contralor General de la República para la posible emisión de la advertencia.

En el evento que no se profiera la advertencia, el informe puede constituirse en insumo para la generación de alertas en articulación con el control interno o para la vigilancia y control fiscal posterior y selectivo por parte del órgano de control fiscal que sea competente o para su traslado a otras autoridades cuando tenga otra clase de connotaciones, verbi gracia, penal o disciplinaria.

Cordialmente,



**JAVIER TOBO RODRIGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

*Heis*  
Proyecto: Gloria Leonor Torres Gutiérrez.  
Revisó: Andrés Rolando González Guacaneme.  
Radicación: 2023ER0246638 y 2023ER0000893  
TRD-80112-033-Conceptos Jurídicos.