



2026EE0018544



80112 –

CGR - OJ - 012 de 2026



Referencia: SIGEDOC 2025ER0294173 del 17 de diciembre de 2025
SIPAR 2025-362221-82111-CO

Tema: TRASLADO DE HALLAZGOS CON INCIDENCIA PENAL Y/O
DISCIPLINARIA – la Contraloría General de la República y sus
funcionarios ostentan la calidad de denunciante

Respetada 

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

1. Antecedentes.

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

"(...)respetuosamente me permito plantear las siguientes consideraciones y la consulta para fines académicos.

I. PETICIONES

Sírvase, atentamente, brindar respuesta a las siguientes preguntas, abordándolas desde un enfoque jurídico:

1. *¿Los contralores y, en general, los servidores públicos que integran los órganos de control fiscal ostentan la calidad de denunciantes, quejosos o accionantes calificados (según corresponda), cuando en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, trasladan a las autoridades competentes hechos o hallazgos que presentan posibles connotaciones penales, fiscales o disciplinarias?*

2. *¿Los contralores y demás servidores de los órganos de control fiscal conservan igualmente la calidad de denunciantes quejosos o accionantes calificados (según corresponda), cuando*

en desarrollo de sus funciones de vigilancia y control, promueven o instan la aplicación del artículo 125 de la Ley 1474 de 2011?

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

- Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia
- Ley 1755 de 2015
- Sentencia T- 403 de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa (...)"

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 al traslado de hallazgos a otras entidades competentes y la calidad de denunciante calificado, a través de los conceptos 118 de 2018 con radicado 2018EE0090549, el 018 de 2019 con radicado 2019IE0009563, y el 037 de 2019 con radicado 2019IE0024942; cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta.

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

4. Consideraciones Jurídicas.

Previo a dar respuesta a la petición de la referencia, es procedente indicar al solicitante, que la Contraloría General de la República, a través de la oficina jurídica, solo emitirá pronunciamientos generales respecto de los asuntos sometidos a consulta.

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:

- Control fiscal micro (proceso auditor) - Guía de auditoría, formulación de hallazgos y traslado de estos a otras entidades.
- Definición y alcance del concepto de Denunciante calificado

4.2. Control Fiscal Micro (Proceso Auditor).

La vigilancia y el control fiscal por disposición constitucional son una función pública otorgada a los diferentes organismos de control fiscal, entre ellos a la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales (arts. 267, 272 y 274 CP):

*"Artículo 267. **La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República**, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio*

de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República, será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y 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. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. 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.

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 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. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

El Decreto 403 de 2020⁸ en el artículo 2, define la vigilancia y el control fiscal en los siguientes términos:

“Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Vigilancia fiscal. Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión

⁸ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Esta función pública de vigilancia y control fiscal se ejerce a través de diferentes herramientas, siendo la principal el proceso auditor a través de los diferentes tipos de auditorías que se han venido desarrollando al interior de la Contraloría, conforme la competencia atribuida al Contralor General de la República, en el numeral 12 del artículo 268 de la Constitución Política:

(...) 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Respecto del proceso auditor, en igual sentido la Ley 1474 de 2011⁹ en los artículos 124 y 130 señala lo siguiente:

“Artículo 124. Regulación del proceso auditor. La regulación de la metodología del proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, tendrá en cuenta la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora”

“Artículo 130. Metodología para el proceso auditor en el nivel territorial. La Contraloría General de la República, con la participación de representantes de las Contralorías territoriales a través del Sistema Nacional de Control Fiscal - Sinacof, facilitará a las Contralorías Departamentales, distritales y municipales una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial de la metodología para el proceso auditor, se encargará de su actualización y apoyará a dichas entidades en el proceso de capacitación en el conocimiento y manejo de esta herramienta. La Auditoría General de la República verificará el cumplimiento de este mandato legal”

Atendiendo el mandato constitucional y legal del ejercicio de vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República y demás entes de control, participaron en la elaboración de los documentos soporte para la realización de las auditorías, tanto en la CGR, como en las contralorías territoriales y en la Auditoría General de la República, para lo cual se cuenta con: documento denominado Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR, en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, la Guía de Auditoría

⁹ «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»

Financiera¹⁰, adoptada con la Resolución 0012 de 2017¹¹, la Guía de Auditoría de Cumplimiento¹², adoptada con la Resolución 0022 de 2018¹³ y la Guía de Auditoría de Desempeño¹⁴, adoptada con la Resolución 0023 de 2018¹⁵, al igual que el documento “Guía de Auditoría territorial, cuya versión vigente es la 4.0 (marzo de 2024)¹⁶ y “Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales - ISSAI – GAT”.

Una de las formas en que se atiende el mandato constitucional del control fiscal, es a través de la realización de auditorías, las cuales, son definidas en las guías anteriormente citadas, en los siguientes términos:

“1.5. Definición de auditoría: La auditoría del sector público se describe como un *proceso sistemático en el que de manera objetiva, se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos.*

Proporciona evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de los sujetos, políticas, programas u operaciones gubernamentales, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes Públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado, de manera que le permita a la CGR fundamentar sus opiniones y conceptos.”¹⁷

En ese sentido, podemos establecer que la auditoría es un proceso reglado, al cual deben apegarse los profesionales encargados de su ejecución, no obstante, la autonomía de que gozan, y su función debe realizarse de acuerdo con las normas preestablecidas para el desarrollo de las auditorías, con base en los documentos recolectados en el proceso y culmina con una evaluación que se presenta en un informe.

Por su parte el auditor en la CGR, es un funcionario del organismo de control encargado de ejecutar el ejercicio de control fiscal, de manera individual o en forma conjunta con otros auditores vinculados al mismo equipo, lo que lleva a que sus decisiones sean colectivas y con observancia de los principios determinados en norma expresa, en coherencia con lo dispuesto en la Ley 42 de 1993, el Decreto ley 403 de 2020, el Documento Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR y las Guías de Auditoría

¹⁰ CMI-01-GU-002

¹¹ “Por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría Financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI”

¹² CMI-01-GU-003

¹³ “Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de las Normas internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras superiores - ISSAI”

¹⁴ CMI-01-GU-004

¹⁵ “Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Desempeño, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAIs, y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0015 de 2017”

¹⁶ Que puede ser consultada en https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/365728/GUIADE%7E1.pdf/680a4c6b-393b*85de-284bca82d567f490?t=1711999802601.

¹⁷ Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República

En las Guías de Auditoría de la Contraloría General de la República, se establecen tres (3) tipos de auditoría, la Guía de Auditoría Financiera - CMI-01-GU-002, la Guía de Auditoría de Cumplimiento - CMI-01-GU-003, y la Guía de Auditoría de Desempeño - CMI-01-GU-004, que se aplicaran según corresponda en cada caso de manera independiente o combinados en sí, para un desempeño más amplio y efectivo de la evaluación

“1.6. Tipos de Auditorías *En el ejercicio de control fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República y en el macro de las ISSAI, se aplicarán los siguientes tipos de auditoría:*

- Auditoría Financiera
- Auditoría de Cumplimiento y
- Auditoría de Desempeño

Las definiciones, los detalles y procedimientos de cada uno de estos tipos de auditoría, se encuentran en las guías respectivas.

Estos tipos de auditoría pueden ser ejecutados de manera combinada, según los lineamientos del Comité Directivo. (ISSAI 100. P 22, 23)

Las auditorías acogen los sistemas de control fiscal establecidos en la Ley 42 de enero 26 de 1993, así: financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, conforme con la modalidad de auditoría que se realice”.¹⁸

El desarrollo de las auditorías termina con un informe final del ejercicio auditor, en el cual se evidencian los diferentes hallazgos y conclusiones basados en las conclusiones del ejercicio de auditoría que el equipo realiza al sujeto de control, que en el documento Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR, en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, se define esta actividad como:

“1.13.2.4. Cierre de auditoría y publicación de resultados. *El cierre de la auditoría se da con la reunión final con el auditado.*

*Previo a la publicación del informe se debe realizar la reunión final “cierre de auditoría” con el auditado, la cual tiene como fin **informar** sobre la terminación del proceso auditor y los resultados definitivos alcanzados, sin abrir la posibilidad de nuevas controversias o aporte de nueva información; así como hacer la entrega de los bienes y documentos facilitados al equipo auditor por el auditado para el desarrollo de la auditoría.*

Posterior a la reunión final de cierre de la auditoría, y una vez liberado el informe, se enviarán los archivos correspondientes para la publicación de los resultados del proceso auditor en la página web de la CGR, siempre y cuando el informe no tenga carácter reservado.

¹⁸ Ibidem

El Contralor Delegado Sectorial, Coordinador de Regalías y/o Gerente Departamental, a solicitud del Contralor General, remitirá un resumen ejecutivo, elaborado por el supervisor de auditoría, para realizar el pronunciamiento sobre los aspectos que considere que deben ser divulgados.

La publicación de informes, en los medios de comunicación, será posterior al recibo del informe por parte del representante legal del sujeto de control auditado en los casos, forma y por quien determine el Contralor General”.

Tal como se anota, dentro de los resultados del proceso auditor, se contempla los hallazgos encontrados, los cuales, deben ser incluidos en el respectivo informe y ser trasladados a la autoridad competente con los respectivos soportes para su conocimiento y trámite correspondiente, en esta instancia es procedente aproximarnos al concepto de hallazgo y sus diversas implicaciones, para lo cual recurriremos al documento *“Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorias en la CGR”*, que los define así:

“El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser] y concluir que distan uno del otro. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.

Todos los hallazgos determinados por la CGR, son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales y posibles penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto) (...)”¹⁹

Es importante destacar que, todos los hallazgos evidenciados en el proceso auditor, se consideran hallazgos administrativos, al determinar que los procesos y/o procedimientos, resultados y gestiones no se están desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos. En cada caso particular, a estos hallazgos se les da una connotación de acuerdo con la vulneración específica de las normas y la afectación que pueda generar.

Esas connotaciones clasifican los hallazgos administrativos en aquellos que tienen incidencia fiscal, penal y disciplinaria, que son definidos en el glosario del documento *“Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorias en la CGR”*, como:

“Hallazgo con impacto disciplinario: Hallazgo administrativo donde se configura que los servidores Públicos o los particulares que transitoriamente ejerzan funciones Públicas, **han incurrido en alguna conducta que la legislación tipifica como falta disciplinaria.**

¹⁹ Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorias en la CGR – página 40

Hallazgo con impacto penal: Ocurrencia de un hecho constitutivo de delito. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, el servidor Público comete un hecho punible, de aquellos cuyo bien jurídico pertenece a la protección de la administración y función pública, se le da traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia y a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios y Jurisdicción Coactiva para efectos de constituirse en parte civil.

Hallazgo con impacto fiscal: Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares **ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado**” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Cada uno de estos hallazgos acorde con su incidencia será traslado a la dependencia de la CGR que corresponda y a la entidad competente para su trámite, tal y como lo determina la constitución política, la ley y las guías de auditoría.

“1.14.9. Trasladar o hacer entrega del hallazgo al funcionario o entidad competente.

Los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria, penal o de otra connotación, una vez aprobados por el Contralor Delegado, el Contralor Delegado Intersectorial de Regalías o el Contralor Provincial que dirija el proceso de auditoría, **serán trasladados mediante oficio a las autoridades competentes**, dentro del término máximo aprobado en el Plan de Trabajo para su traslado (Resolución REG-ORG- 004 de 2014).

El oficio de traslado será suscrito por el Contralor Delegado Sectorial, el Coordinador Control Fiscal Micro de Regalías en el Nivel Central o el Gerente Departamental en el Nivel desconcentrado, según sea el caso.

El traslado de hallazgos fiscales en las Gerencias Departamentales Colegiadas se entenderá surtido con el oficio en el cual el Presidente de la Colegiada comunique a cada miembro de la colegiatura, para su conocimiento y trámite, la distribución por reparto de los mismos.

Los hallazgos fiscales se trasladarán con los soportes respectivos en el formato establecido para tal efecto. (Ver anexo No. 3 - Formato de traslado de hallazgos fiscales)(...)”²⁰ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Así, si se trata de hallazgo con incidencia penal será trasladado a la Fiscalía General de la Nación, si su incidencia es disciplinaria el traslado será a la Procuraduría General de la Nación o a la Oficina de Control Interno Disciplinario según la condición del presunto responsable y si se trata de un alcance fiscal su traslado será a la dependencia correspondiente al interior del órgano de control fiscal, con el fin que se inicie el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

Estos traslados se efectúan en cumplimiento de la atribución constitucional establecida en el numeral 8 del artículo 268, así como en el deber establecido en el

²⁰ Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR – página 45

artículo 67 de la Ley 906 de 2004²¹, en el numeral 25 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019²²:

“Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:(...)

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. (...)”

Ley 906 de 2004

“Artículo 67. Deber de denunciar. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente”.

Ley 1952 de 2019

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...)

25. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Una vez establecidos los procedimientos a través de los cuales los equipos de trabajo de la Contraloría General de la República detectan, validan y aprueban las situaciones determinadas como hallazgos de auditoría, se procederá a atender los cuestionamientos formulados por la peticionaria respecto de la calidad de denunciante calificado, que ostenta la Contraloría General de la República y sus funcionarios, respecto de los resultados del proceso auditor.

Sobre el particular, es procedente señalar que una vez validados y aprobados los hallazgos, son trasladados a las dependencias o entidades competentes para atender de fondo su incidencia, lo cual convierte al proceso auditor en un denunciante calificado, entendido esto como la capacidad de las diferentes instancias de aprobación al interior de una auditoría, de analizar y establecer las posibles consecuencias de las situaciones encontradas, como resultado de la deliberación de equipos multidisciplinarios.

Al respecto del denunciante calificado, esta oficina ya se había pronunciado, mediante Concepto CGR.OJ-018 de 2019, en el cual se indica:

²¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

²² “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”

*"Cabe precisar que si trasladar el hallazgo de acuerdo con lo definido en las normas de auditoría de la CGR, es poner en conocimiento de las autoridades competentes las acciones u omisiones de particulares y funcionarios públicos con connotación penal o disciplinaria, **ello no es otra cosa que denunciar**. Entendido de esta manera, se cumple con la obligación de denunciar. Claro está que el hallazgo debe cumplir con todos los elementos constitutivos del mismo y por tanto debe contener la claridad y la precisión necesaria en relación con los hechos y la normatividad que soporta dicha denuncia.*

*Recuérdese que la Contraloría General de la República, **comporta la calidad de denunciante calificado, en tal virtud, los hallazgos con presunta connotación disciplinaria y penal deben configurarse adecuadamente y en consecuencia deben contener afirmaciones inequívocas, libres de ambigüedades, argumentado y válido para los interesados**, como lo dispone el documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR, adoptada mediante Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017 (...)*

Los funcionarios de la Contraloría General de la República son denunciantes calificados porque revisten la calidad de servidores públicos, por lo cual les asiste un deber aún más apremiante de denunciar del que se le exige a un particular. Por esta razón, la omisión del traslado del hallazgo eventualmente podría circunscribirse en el tipo penal descrito en el artículo 417 del Código Penal."

Por lo expuesto es procedente, concluir que la CGR y sus funcionarios, resultan ser competentes a la luz del proceso auditor y de la configuración de hallazgos, para catalogarse como denunciantes calificados, no solo por ser funcionarios públicos, sino por el trabajo desarrollado en el proceso auditor el cual se presenta como resultado de un proceso colectivo de vigilancia fiscal (equipo auditor), cuyos resultados se presentan en un informe final, que contiene hallazgos y observaciones como resultado de un análisis riguroso, técnico, claro y libre de ambigüedades, que permite determinar si un hallazgo es susceptible de ser traslado a otra entidad o dependencia competente para el trámite y desarrollo del mismo.

4.3. Del Control de Legalidad – Artículo 125 Ley 1474 de 2011

Atendiendo lo expuesto por la peticionaria en su escrito, respecto del alcance del artículo 125 de la ley 1474 de 2011, es procedente desarrollar este ítem, partiendo del régimen de control fiscal, que establece una serie de controles como son: financieros, gestión, resultados y de legalidad, para el caso que nos ocupa, el control de legalidad, que se encuentra fundamentado en lo preceptuado en la Ley 42 de 1993 "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", conforme a lo expuesto en los artículos 9, 11 y 65 que consagran lo siguiente:

*"(...) Artículo 9. Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, **de legalidad**, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes (...).*

(...) Artículo 11. **El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables**
(...)

(...) Artículo 65. **Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente Ley.**

Les corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales la organización y funcionamiento de las contralorías que haya autorizado la ley (...)

Ahora bien, para determinar dentro del ejercicio de control fiscal, si a la Contraloría le asiste competencia para pronunciarse respecto de la legalidad de los actos administrativos, es procedente centrarnos en lo normado en el artículo 153 del decreto ley 403 de 2020, que modificó el artículo 125 de la Ley 1474 de 2011, en los siguientes términos:

*"Artículo 125. Control de legalidad. **Cuando los órganos de control fiscal adviertan por cualquier medio el quebrantamiento del principio de legalidad, podrán interponer las acciones constitucionales y legales pertinentes ante las autoridades administrativas y judiciales competentes** y, en ejercicio de estas acciones, solicitar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público, quienes le darán atención prioritaria a estas solicitudes". (subraya y negrita fuera de texto)*

En primer lugar, se aclara que el artículo 125 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 153 del decreto ley 403 de 2020, asigna un efecto práctico al ejercicio del control de legalidad, al establecer la función de promover en forma inmediata las acciones constitucionales y legales, permitiendo a las autoridades administrativas, en este caso las de control fiscal, de solicitar de manera directa ante la jurisdicción contencioso administrativa el ejercicio de control de legalidad de los actos administrativos, cuando se advierta el quebrantamiento del principio de legalidad y de la misma les permite materializar medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público.

Este ejercicio se ve materializado en el control fiscal micro, que va enfocado a realizar auditorías que se traducen en la inspección y/o vigilancia sistemática y permanente a los recursos manejados por las entidades del Estado y aquellos particulares que también manejen recursos públicos, que son sujetos de vigilancia y control fiscal; labor que se concreta mediante la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditoría, que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante la vigencia fiscal.

Es importante entender, por qué el legislador no extendió la función contenida en el artículo 153 del Decreto Ley 403 de 2020, que modificó el artículo 125 de la Ley 1474 de 2011, a la totalidad del ejercicio fiscalizador, limitando al proceso de vigilancia y control micro mediante auditorías, dándoles la competencia de trasladar, comunicar e

informar sobre el control de legalidad a las autoridades jurisdiccionales competentes para el desarrollo del control de legalidad, desligando el resultado de la auditoria del escenario prevalente del proceso de responsabilidad fiscal, en el cual cambia la relación del Ente fiscalizador frente a los sujetos señalados como posibles responsables respecto de hechos (dañosos) sometidos a un proceso de investigación y decisión que culmina en un fallo con o sin responsabilidad fiscal.

En este orden de ideas, el control de legalidad que ejerce la Contraloría General de la República, va enfocado a los sujetos vigilados, es de rango constitucional y consiste en que toda actuación de los servidores públicos debe estar expresamente circunscrita a lo previsto en la constitución y la ley, el respeto a los derechos fundamentales y al debido proceso, entre otros. Este control de legalidad es de aplicación inmediata, su configuración, amenaza o vulneración puede ser puesta en conocimiento de las autoridades competentes por el ente de control fiscal en cualquier momento.

En lo que tiene que ver con la posible materialización del daño fiscal, por la aplicación del acto administrativo contrario a la ley, es procedente señalar al peticionario que este análisis le corresponde completamente al equipo auditor, conforme a las particularidades y requisitos contenidos en la ley 610 de 2000, en su artículo 6²³ y que se deben observar para la configuración del daño, el cual puede persistir mientras el referido acto administrativo no sea suspendido en sus efectos o declarado nulo conforme al control de legalidad.

5. Conclusiones.

5.1. Todos los hallazgos evidenciados en el proceso auditor, se consideran hallazgos administrativos, al determinar que los procesos y/o procedimientos, resultados y gestiones no se están desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos, en cada caso, a estos hallazgos se les da una connotación de acuerdo con la vulneración específica de las normas y la afectación que pueda generar y se clasifican como hallazgos administrativos incidencia fiscal, penal y disciplinaria, que son definidos en el glosario del documento *"Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorias en la CGR"*.

²³ **ARTÍCULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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 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.

5.2. El traslado de hallazgos se efectúa en cumplimiento de la atribución constitucional establecida del numeral 8 del artículo 268, así como en el deber establecido en el artículo 67 de la Ley 906 de 2004²⁴, en el numeral 25 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 *“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*

5.3. El traslado de los hallazgos con posible incidencia penal se configura desde el deber legal de denunciar (artículo 67 de la Ley 906 de 2004 y el hallazgo con posible incidencia disciplinaria, se configura en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019), lo que implica, en la medida de lo posible, una descripción detallada de circunstancias de modo tiempo y lugar, describiendo la conducta, sin perjuicio de la facultad exclusiva que tiene el Fiscal General o su Delegado de hacer la adecuación del tipo penal. La ley penal no es un criterio evaluador dentro de la auditoría cuyo eje principal es de carácter fiscal.

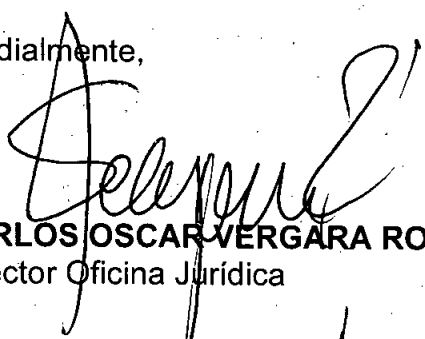
5.4. La CGR y sus funcionarios, resultan ser competentes a la luz del proceso auditor y de la configuración de hallazgos, para catalogarse como denunciante calificado, no solo por ser funcionarios públicos, sino por el trabajo desarrollado en el proceso auditor el cual se presenta como resultado de un proceso colectivo de vigilancia fiscal (equipo auditor), cuyos resultados se presentan en un informe final, que contiene hallazgos y observaciones como resultado de un análisis riguroso, técnico, claro y libre de ambigüedades, que permite determinar si un hallazgo es susceptible de ser traslado a otra entidad o dependencia competente para el trámite y desarrollo del mismo.

5.5. El artículo 125 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 153 del decreto ley 403 de 2020, asigna un efecto práctico al ejercicio del control de legalidad, al establecer la función de promover en forma inmediata las acciones constitucionales y legales, permitiendo a las autoridades administrativas en este caso las de control fiscal, solicitar de manera directa ante la jurisdicción contencioso administrativa el ejercicio de control de legalidad de los actos administrativos, cuando se advierta el quebrantamiento del principio de legalidad y de la misma forma les permite materializar medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público.

²⁴ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

5.6. El control de legalidad que ejerce la Contraloría General de la República, va enfocado a los sujetos vigilados, es de rango constitucional y consiste en que toda actuación de los servidores públicos debe estar expresamente circunscrita a lo previsto en la constitución y la ley, el respeto a los derechos fundamentales y al debido proceso, entre otros. Este control de legalidad es de aplicación inmediata, su configuración, amenaza o vulneración puede ser puesta en conocimiento de las autoridades competentes por el ente de control fiscal en cualquier momento, conforme a lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1474 de 2011²⁵.

Cordialmente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

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

Radicado:
SIGEDOC 2025ER0294173 del 17 de diciembre de 2025
SIPAR 2025-362221-82111-CO

TDR: 80112-033 Conceptos Jurídicos

²⁵ 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