



Función Pública

Concepto 102011 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20265000102011

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20265000102011

Fecha: 11-03-2026 06:46 pm

Referencia: Solicitud de aclaración respecto de la Participación del Jefe de Control Interno en la supervisión de un contrato. Radicado No. 20262060090482 del 16 de febrero de 2026.

Cordial saludo.

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual solicita concepto la participación de un jefe de control como supervisor de un contrato, mediante las siguientes preguntas:

“¿Es viable legalmente que un Jefe de Control Interno asuma la supervisión de un contrato, considerando que el Manual de Supervisión exige la verificación de requisitos presupuestales, aprobación de garantías y certificación de pagos?”

¿Se configura el fenómeno de coadministración y se vulnera la independencia del control cuando el evaluador asume roles de ejecutor administrativo?”

¿La prohibición de realizar supervisión de contratos por parte del Jefe de Control Interno admite excepciones cuando el contratista apoya a la misma oficina de control? (...)”

ANÁLISIS:

Para dar respuesta a sus inquietudes es necesario hacer las siguientes precisiones

En primer lugar, dado el objeto de su consulta conviene referirnos al concepto emitido por parte de nuestra Dirección Jurídica con Radicado No. 20135000010651 de fecha 24/01/2013, donde en relación con la labor de supervisión expresó lo siguiente:

“(…) Este Departamento Administrativo en otras oportunidades ha concluido que es viable que a los empleados se les asignen otras funciones, diferentes a las establecidas en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad, siempre que se realice dentro de los límites que

establece la Constitución y la ley, y las mismas se ajusten a las fijadas para el cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó.

Respecto de la función de supervisión de contratos la Procuraduría General de la Nación en fallo dentro del proceso disciplinario No. 162-97771 de 2004, conceptuó lo siguiente:

“Sea lo primero recordar que con la contratación administrativa las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, que colaboran con ellas en el cumplimiento de esos fines (art. 3 Ley 80/93), y que para obtener el buen servicio debe haber continuidad en su prestación, razón por la cual la citada Ley 80 en el Art. 14, dota a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual, encaminado a obtener la satisfacción del interés público colectivo que le ha sido encomendado.

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 sea 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 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.

Al (...) y supervisor, por mandato legal le correspondía cumplir y hacer cumplir el objeto y todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial 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.

La supervisión se ejerce básicamente mediante el control sobre las especificaciones y condiciones en que se dirige la ejecución del contrato y que inciden en la oportuna y adecuada obtención de resultados satisfactorios. El empeño de la entidad no se limita al cumplimiento del objeto y a su calidad. La ejecución contractual debe ajustarse en todo a las exigencias que el entorno le requiera, a los riesgos connaturales al ejercicio de las actividades en consideración del contexto espacial en el que la misma se desenvuelva, no sólo por proteger sus propios intereses sino por mantener el desarrollo del contrato en condiciones normales de ejecución que aseguren su realización. (...)(Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, sobre la responsabilidad de los servidores públicos respecto de la función de supervisor, la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, dispone:

“ARTICULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. 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.”

De conformidad con lo anterior, se concluye que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos, con el fin de lograr el objeto contractual. Por consiguiente, el supervisor, de acuerdo con lo señalado en la Ley 80 de 1993, tiene la obligación de desarrollar las actividades que impliquen la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de los contratos. Función que puede ser asignada a un empleado público siempre que se ajusten a las fijadas para el cargo. (...)” (Negrita y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con el concepto citado, es claro que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos, con el fin de lograr el objeto contractual, para lo cual la administración debe establecer los mecanismos definidos en la normatividad.

Ahora bien, frente a los procesos de seguimiento y evaluación que adelantan las Oficinas de Control Interno en todas las entidades, se debe señalar que la Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” establece en sus artículos 1, 9 y 12 lo siguiente:

ARTÍCULO 1º.- DEFINICIÓN DEL CONTROL INTERNO. *Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.*

(...)

Parágrafo. *- El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.*

ARTÍCULO 9º. DEFINICIÓN DE LA UNIDAD U OFICINA DE COORDINACIÓN DEL CONTROL INTERNO. *Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”.*

ARTICULO 12º. FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS. *Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:*

a. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno;

b. Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;

c. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;

d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;(Subrayado fuera de texto)

e. *Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;*

f. *Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;*

g. *Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;*

h. *Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;*

i. *Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;*

j. *Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;*

k. *Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;*

l. *Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.*

Parágrafo. En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones”.

En armonía con lo expuesto, el diseño e implementación del Sistema de Control Interno debe ser desarrollado en cada entidad pública, según la naturaleza de sus funciones, en donde corresponde al Jefe de la Unidad u Oficina de Control Interno de cada entidad, la verificación y evaluación permanente de dicho sistema de acuerdo con lo establecido en la Ley 87 de 1993.

En este sentido, la Oficina de control interno no ejecuta directamente procedimientos de control sino que verifica que los mecanismos de control estén implementados y se encuentren funcionando adecuadamente, por lo que en principio no es viable ejecutar auditorías de forma directa a los contratistas o trabajadores que indica en su consulta, ya que deben existir responsables internos frente a la supervisión o interventoría, según corresponda, a quienes deberá dirigirse para solicitar la información requerida para sus análisis.

En todo caso, y como se expresó por parte de esta dirección Técnica en concepto 20175000227411 del 15 de septiembre de 2017, apoyados concepto emitido por parte de nuestra Dirección Jurídica con Radicado No. 20135000010651 de fecha 24/01/2013, procederá lo allí dispuesto:

“(…) Ahora bien, en el caso de los contratos de prestación de servicios cuyo objeto se desarrolla en la Oficina de Control Interno, y que corresponden a las funciones asignadas a dicha oficina, se considera que será necesario establecer si la función de supervisión puede ser realizada por una persona diferente a los miembros de la Oficina de Control Interno, atendiendo la naturaleza de las funciones del empleo que desempeña y al objeto contractual.

En caso que no haya un empleado distinto a los miembros de la oficina de Control Interno que ejerza la supervisión de los contratos, se

considera que es viable asignar de forma excepcional, la función de supervisión de ese contrato a uno de los miembros de la Oficina de Control Interno, considerando que el objeto del contrato se desarrolla y tiene que ver con las funciones de dicha Oficina, y que de esta manera se desarrollará la función de supervisión del contrato de forma tal que se dé cumplimiento al objeto del contrato.

Lo anterior, con fundamento en lo establecido en la Ley 80 de 1993 que dispone que los servidores y entidades deben vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, y que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos con el fin de lograr el objeto contractual. Por consiguiente, la supervisión es la forma de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios que se pretende satisfacer con el objeto contratado (...)"

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en criterio de esta Dirección Técnica, la unidad u oficina de coordinación del control interno es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles.

En este marco general y en cumplimiento de sus funciones se debe señalar que el Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno, así como su equipo

auditor, no ejecuta directamente procedimientos de control, sino que verifica que los mecanismos de control estén implementados y se encuentren funcionando adecuadamente.

De conformidad con lo anterior, se concluye que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos, con el fin de lograr el objeto contractual. Por consiguiente, el supervisor, de acuerdo con lo señalado en la Ley 80 de 1993, tiene la obligación de desarrollar las actividades que impliquen la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de los contratos. Función que puede ser asignada a un servidor público siempre que se ajusten a las fijadas para el cargo.

Ahora bien, frente a la asignación de la función de supervisión al Jefe de Control Interno, a través de la Dirección Jurídica de Función Pública en diferentes conceptos, se ha precisado que en virtud de lo contemplado en el artículo 12 de la Ley 87 de 1993, el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, no puede participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones, y les está prohibido participar en el proceso contractual, ya sea refrendando o autorizando las fases de dicho proceso.

De conformidad con lo anterior y de acuerdo con el objeto y las funciones de asesoría y evaluación que cumple la oficina de control interno y de la autonomía para el desempeño de esas funciones, se concluyó que de forma general los Jefes de Control Interno no pueden ser supervisores de contratos de la entidad, ya que esto iría en contravía de lo establecido en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993 que dispone "En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones".

No obstante, para el caso de los contratos de prestación de servicios cuyo objeto se desarrolla en la Oficina de Control Interno, de manera excepcional es viable asignar la función de supervisión de estos contratos al Jefe de Control Interno o bien a uno de los miembros de la Oficina de Control Interno, considerando que el objeto del contrato se desarrolla y tiene que ver con las funciones de dicha Oficina. En el caso que se genere esta excepción no se configura el fenómeno de coadministración, así como tampoco se vulnera la independencia del control cuando el evaluador asume roles de supervisión en contratos que tienen relación directa con las funciones a cargo de su oficina, donde resulta que por el específico conocimiento del tema y por las demás condiciones previamente analizadas, el dominio de dichas labores es la principal motivación para asignar la supervisión en este caso concreto.

Se debe precisar que, cuando se trate de contratos de apoyo a las funciones de su oficina, excepcionalmente es viable su participación como supervisor, acción que es necesaria para garantizar que se cumpla el objeto y obligaciones contractuales, acciones que no podría asumir una instancia interna distinta, debido a la experticia necesaria para el seguimiento y evaluación en actividades de auditoría u otras que son de su resorte.

Lo anterior, con fundamento en lo establecido en la Ley 80 de 1993 que dispone que los servidores y entidades deben vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, y en que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos con el fin de lograr el objeto contractual. Por consiguiente, la supervisión es la forma de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios que se pretende satisfacer con el objeto contratado.

Finalmente y en consecuencia de lo expresado previamente, donde se ha reconocido y ratificado la condición de excepcionalidad para que el jefe de control interno ejecute labores de supervisión, si el proceso contractual al cual se refiere en su consulta, "¿Es viable legalmente que un Jefe de Control Interno asuma la supervisión de un contrato, considerando que el Manual de Supervisión exige la verificación de requisitos presupuestales, aprobación de garantías y certificación de pagos?" cuando se trate de contratos asociados a otras áreas o procesos, no resulta viable que participe como Jefe de Control Interno en ninguna de las etapas contractuales, mediante refrendaciones o aprobaciones, así como tampoco para actuar como supervisor. En este caso solamente podrá participar en escenarios como el comité de contratación, como invitado, con voz pero sin voto, para generar alertas o recomendaciones con alcance preventivo que evite incumplimientos en materia contractual.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

LUZ DAIFENIS ARANGO RIVERA

Director de Gestión y Desempeño Institucional

Datos de quien Proyectó Ignacio Rico Gualteros - DGDI
Datos de quien Revisó Ana Yolanda Garzón Gachancipá. - DGDI
Datos de Vo.Bo. N/A
Código TRD 11302.8.2

Fecha y hora de creación: 2026-05-24 11:40:58