

Bogotá DC.,
100



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 12-202601390
Fecha: 22 de abril de 2026 04:04:57 p. m.
Origen: AGR
Destino: Comisión cuarta Cámara de Representantes

Doctor:

JUAN ALBERTO DUQUE GARCÍA

Secretario General

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes – Congreso de la República

comision.cuarta@camara.gov.co

Referencia: Respuesta al cuestionario planteado en el marco de la Proposición No. 095 de 2026, relativo al Proyecto de Ley No. 270 de 2025 Cámara — «Por medio del cual se modifica la Ley 80 de 1993 que expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública».

Respetado doctor Duque García:

En atención a la comunicación CCCP 3.4.0077-2026 del 20 de marzo de 2026, mediante la cual la Honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente invita a la Auditoría General de la República a participar en la Audiencia Pública convocada por la Proposición No. 095 de 2026 y a responder el cuestionario formulado por los Honorables Representantes ponentes del Proyecto de Ley No. 270 de 2025 Cámara, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1. ¿Qué comentarios tiene su entidad respecto al Proyecto de Ley 270/2025 Cámara de Representantes?

La Auditoría General de la República reconoce en el Proyecto de Ley 270 de 2025 muchos aciertos; comparte plenamente el propósito de fortalecer la transparencia, la participación ciudadana, el control social, el control interno. En particular, esta entidad destaca que el proyecto de ley se inscribe con claridad en la tradición del constitucionalismo colombiano de 1991 y en los estándares internacionales más exigentes en materia de la contratación pública.

Desde la órbita de las competencias asignadas por el artículo 274 de la Constitución Política y el Decreto 272 de 2000, esta entidad pone a consideración de la Honorable Comisión algunos comentarios, frente al articulado del proyecto de la referencia, particularmente, en lo concerniente al fortalecimiento de la participación ciudadana, a través del mecanismo novedoso denominado “incidente de objeciones ciudadanas” y la inclusión expresa respecto del control administrativo ejercido por las oficinas de control interno en la etapa precontractual, contractual y de ejecución del contrato. De igual manera, se hará mención frente a otras modificaciones tales como los límites que se ponen al anticipo y adición del contrato; a la nueva forma de valoración de

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 -Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

las cláusulas excepcionales, en particular a la de la caducidad unilateral del contrato y al tema de las inhabilidades.

- En materia de participación ciudadana y control social, la Auditoría destaca de manera especial que el proyecto eleva estos componentes a la categoría de principios rectores de la contratación estatal, los cuales irradian a su vez varios articulados del proyecto.

A título de ejemplo, el artículo 3 introduce desde la definición misma de los fines de la contratación estatal, el control ciudadano como componente estructural del sistema contractual, a través del incidente de objeciones ciudadanas; Por su parte el artículo 21 del proyecto consagra de manera expresa el principio de control ciudadano, determinado sobre dos herramientas concretas: el incidente de objeciones ciudadanas, disponible en todas las etapas del contrato y la posibilidad de que cualquier grupo de ciudadanos convoque a audiencias públicas de control. Finalmente, el artículo 43 del proyecto, que modifica el artículo 66 de la Ley 80, amplía significativamente las posibilidades de participación comunitaria al habilitar expresamente a las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003), a las Juntas de Acción Comunal (Ley 2166 de 2021) y a las asociaciones cívicas para denunciar irregularidades, utilizar el incidente de objeción ciudadana y remitir informes de alerta temprana a la entidad contratante y a los organismos de control.

En efecto, el “incidente de objeciones ciudadanas” debe ser entendido como un mecanismo procedimental novedoso, de naturaleza incidental, que habilita a los ciudadanos u organizaciones, para formular objeciones formales dentro de las etapas de selección (precontractual), de ejecución (contractual) y de liquidación (post-contractual), obligando a las entidades a pronunciarse en un término definido y a tener un procedimiento específico y reglado dentro de cada una de estas etapas.

Ahora bien, el proyecto no evidencia la regulación procedimental de la participación ciudadana en cada una de estas etapas, por lo que se sugiere, regularlas en la misma ley o en un decreto reglamentario posterior y, en todo caso, tener de presente que la participación no es absoluta y que debe armonizarse con los principios del debido proceso, de planeación, de eficiencia y eficacia administrativa¹, pero sin que ello implique un excesivo desgaste para la administración al punto que pueda paralizar u obstaculizar los procesos contractuales de la entidad. Lo cual resulta en concordancia con los postulados de la OCDE cuando menciona que, la participación debe ser proporcional para maximizar sus beneficios y evitar ineficiencias, debe ser organizada y con reglas claras².

- En lo relacionado con los límites máximos del anticipo del 35% y de la adición contractual del 25% y por una sola vez, como lo contempla el proyecto, que es otro de los cambios, es necesario determinar que, para la Auditoría General de la República en cuanto al primero, es decir, la reducción del anticipo del 50% al 35% no es ni una ventaja ni una desventaja en el proceso contractual, toda vez que más que el porcentaje, lo importante es que se

¹ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015. MP. Mauricio González Cuervo.

² Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana (2022/2023).

tengan los controles efectivos (garantías, supervisión y destinación específica) para evitar un riesgo de detrimento patrimonial. De hecho, una disminución en el porcentaje del anticipo podría incrementar el riesgo de incumplimiento contractual, toda vez que aquél está concebido, precisamente, para garantizar la ejecución eficiente del objeto contractual, sin desconocer su poder dinamizador para la economía local. Cabe mencionar que, de acuerdo con el boletín de obras inconclusas que produce el Observatorio de Control Fiscal de la AGR en 2026, del total -1354- de las obras reportadas en la base de datos de obras inconclusas, financiadas con recursos de los territorios, el 9,5% responde a una causal relacionada con la financiación del proyecto.

En cuanto a la disminución de la adición contractual del 50% al 25% y por una sola vez, consideramos que no obedece o no corresponde a la realidad de la práctica contractual, ya que es bien sabido que por diversas circunstancias que no necesariamente son constitutivas de fuerza mayor o de caso fortuito, deben ser modificadas y esto hace que deba adicionarse el contrato en más de una oportunidad; bien entendido, no es lo ideal, porque si el contrato fue la consecuencia de una buena planeación en la etapa precontractual, no debería, en principio, tener modificaciones que conlleve a adiciones del contrato. Sin embargo, pueden presentarse dentro de la ejecución desequilibrios contractuales que lleven a la entidad a una necesidad de adicionar sus contratos en varias ocasiones y en un porcentaje superior al 25% sin que con ello implique necesariamente una fuerza mayor o un caso fortuito como la única excepción que trae el proyecto.

Por el contrario, la regulación actual en la materia del 50% permite ajustes razonables al contrato y determina el límite que tiene la entidad contratante a fin de evitar que se desnaturalice el objeto o la esencia propia del contrato. Aquí lo importante es que la adición mantenga el mismo objeto contractual, siga respondiendo a la necesidad real e imperiosa que se tuvo para contratar y que con la misma no se sustituya un nuevo contrato.

- En lo que respecta al tratamiento que le da el proyecto de ley 270 de 2025 a las cláusulas excepcionales y en particular al de la caducidad del contrato, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y que implique la afectación del 20% de la ejecución del obra o de la prestación del servicio, consideramos como Entidad que, la fijación de un umbral determinado y automático como es el caso, puede vulnerar el principio de proporcionalidad y el mismo debido proceso administrativo, toda vez que el criterio cuantitativo debe ser orientador y no vinculante, en tratándose de la caducidad del contrato, por ser una sanción tan grave para el contratista; aquí la Administración debe conservar un margen de apreciación razonada que permita hacer un juicio de proporcionalidad en cada caso en concreto, determinando la gravedad del incumplimiento, el impacto en el servicio, la posibilidad de corrección y la misma conducta del contratista, para con ello decidir si se declara o no la caducidad del contrato.

- En cuanto al tema de inhabilidades el proyecto 270 de 2025 adiciona dos más y modifica una ya existente y es frente a las que tienen las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías o a las corporaciones públicas de elección popular con aportes superiores al 2.5% quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato. La ley 80 de 1993 solo contempla frente a esta inhabilidad al Congreso como corporación pública de elección popular; el tope en los aportes es superior al 2.0% y, la inhabilidad no opera respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales.

Al respecto, la Entidad encuentra justificada la modificación toda vez que no es razonable que se deje por fuera, tal como se encuentra vigente a otras corporaciones públicas de elección popular como las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las mismas Juntas Administradoras Locales.

Ahora bien, el proyecto deroga el artículo 10 de la ley 80 de 1993, el cual establece excepciones en las inhabilidades e incompatibilidades que se puedan presentar en la contratación estatal, lo que lleva a pensar que en efecto, no existe ninguna potestad por parte de la Administración para inaplicar una inhabilidad en un caso en concreto, con lo cual contradice lo ya mencionado tanto por la Corte Constitucional³ como por el Consejo de Estado⁴ cuando disponen que las inhabilidades no pueden ser absolutas ni irracionales y que deben interpretarse de forma restrictiva pero razonables. La entidad considera que a pesar de que las inhabilidades son de orden constitucional y legal, taxativas y restrictivas, en ciertos casos concretos, puede operar la excepcionalidad, siempre y cuando sea razonable, esté debidamente determinada y justificada, a fin de que el particular goce de seguridad jurídica, evitando de esta manera la arbitrariedad por parte de la Administración.

2. Bajo el modelo actual de contratación en su entidad, ¿cómo se desarrolla en los desafíos y objetivos misionales propios y cómo alteraría la mencionada iniciativa legislativa el proceso de contratación?

El modelo actual de contratación de la Auditoría General de la República se rige por la Ley 80 de 1993, lo que implica que su actividad contractual se estructura bajo los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. En este marco, la contratación se concibe como un instrumento para el cumplimiento de su misión institucional, orientada a coadyuvar en la transformación, depuración y modernización de los órganos de control fiscal, promover la cultura del autocontrol y fomentar la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Bajo este esquema, la entidad desarrolla sus procesos contractuales mediante una adecuada planeación, ejecución y supervisión, lo que le permite atender sus necesidades operativas y estratégicas de manera ordenada y conforme a la normatividad vigente.

³ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-305 del 9 de septiembre de 2021. MP. Alejandro Linares Cantillo.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-427 del 18 de octubre de 2023. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴ Colombia. Consejo de Estado. Sentencia 00111 del 13 de junio de 2019. MP. Rocío Araujo Oñate.

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia 00606 del 9 de septiembre de 2021. MP. Nubia Margoth Peña Garzón.

No obstante, en el modelo actual, la participación ciudadana no tiene un carácter transversal en todas las etapas del proceso contractual, sino que se manifiesta de forma indirecta o limitada, principalmente a través de mecanismos generales de publicidad y control social.

La iniciativa legislativa planteada alteraría de alguna manera nuestro esquema, al exigir la incorporación de la participación ciudadana en todas las fases del proceso de contratación, desde la planeación hasta la ejecución y liquidación. Este cambio transformaría la contratación en un proceso más abierto y deliberativo, alineándose de manera más directa con la misión de la entidad de promover la participación ciudadana como herramienta de control y lucha contra la corrupción. Sin embargo, también implicaría la necesidad de diseñar e implementar mecanismos concretos para canalizar dicha participación, lo cual aumentaría la complejidad operativa del proceso contractual.

Finalmente, estos cambios conllevarían a la necesidad de ajustar los manuales de funciones y la estructura organizacional de la entidad, en la medida en que se incorporan nuevas responsabilidades relacionadas con la gestión de la participación ciudadana, la transparencia activa y el control permanente por parte de la Oficina de Control Interno.

Aunque la iniciativa legislativa refuerza elementos que son coherentes con la misión de la Auditoría General de la República, como la participación ciudadana y el control, también implica una transformación del proceso de contratación, que exige ajustes institucionales para garantizar su adecuada implementación sin afectar el cumplimiento de nuestros objetivos misionales.

3. ¿Cuál es el valor total de los contratos en 2024 que licitan, contratan o concesionan con privados? Detallar en archivo en formato Excel.

El valor total de los contratos suscritos con personas naturales y jurídicas de derecho privado por la Auditoría General de la República durante la vigencia fiscal 2024 asciende a la suma de DIECISIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$17.290.580.282).

El detalle de los contratos suscritos durante la mencionada vigencia se remite como anexo en archivo formato Excel.

4. Realice una proyección presupuestal y temporal sobre cuándo y cómo la entidad podría adoptar los cambios propuestos en la iniciativa legislativa ya descrita.

La eventual expedición de la iniciativa legislativa implicaría para la Auditoría General de la República la necesidad de adoptar un **esquema de implementación rápido y de manera escalonado o por fases**, en atención a la obligatoriedad de la implementación de las normas propias del derecho público. En ese sentido, la entidad, cuyo modelo actual se rige por la Ley 80 de 1993, debería realizar **ajustes iniciales en un corto plazo**, garantizando el cumplimiento formal de la ley desde su entrada en vigencia.

Esto supone, en una primera etapa, la expedición de lineamientos internos transitorios, la adecuación del manual de contratación y la incorporación preliminar de mecanismos de participación ciudadana, aun cuando estos no se encuentren plenamente desarrollados desde el punto de vista tecnológico o procedimental.

En una segunda etapa, la entidad avanzaría hacia una **implementación operativa**, en la cual los cambios normativos comienzan a materializarse en los procesos contractuales reales. Esto implicaría habilitar canales efectivos de participación ciudadana y capacitar a los servidores públicos en el nuevo enfoque de contratación. Esta fase conlleva un esfuerzo institucional importante, en la medida en que exige no solo ajustes técnicos, sino también un cambio en la cultura organizacional, orientado hacia una participación activa y permanente.

Posteriormente, en una fase de consolidación, la Auditoría General debería realizar un **fortalecimiento estructural y tecnológico**, que permita estabilizar el nuevo modelo de contratación. En este punto se hace necesario desarrollar o mejorar plataformas digitales, estandarizar los procesos participativos y redefinir de manera definitiva los manuales de funciones. Esta etapa asegura que la implementación no solo sea formal, sino también efectiva y sostenible en el tiempo.

Desde el punto de vista presupuestal, la adopción de estos cambios implicaría un **incremento del gasto**, concentrado principalmente en el fortalecimiento tecnológico, la capacitación del talento humano y la reorganización interna. Se podría estimar que dicho impacto podría oscilar entre un **5% y un 8% del presupuesto de funcionamiento durante el primer año**, con una tendencia a estabilizarse posteriormente, en la medida en que las herramientas y procesos implementados comiencen a generar eficiencias operativas y mejor control de los recursos públicos.

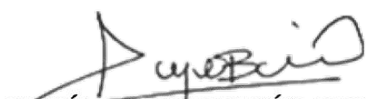
No obstante, una de las principales dificultades para la entidad radica en la **limitada disponibilidad de recursos asignados por el Estado para gastos de funcionamiento y proyectos de tecnología e innovación**, lo cual puede restringir la capacidad real de implementar de manera eficaz herramientas de participación ciudadana en línea. Esta restricción presupuestal plantea un desafío mayor, en la medida en que el cumplimiento efectivo de los mandatos de la iniciativa legislativa depende, en gran medida, del desarrollo tecnológico y de la modernización institucional, aspectos que requieren inversiones sostenidas que no siempre se corresponden con las asignaciones presupuestales vigentes.

Proyección de implementación y costo estimado:

Fase	Tiempo estimado	Acciones principales	Impacto presupuestal
Ajuste inmediato	0 – 3 meses	Modificación de manual de contratación, Lineamientos transitorios, Incorporación inicial de participación ciudadana.	Bajo (1% – 2%)
Implementación operativa	3 – 6 meses	Aplicación en procesos reales, Habilitación de canales de participación, Capacitación de funcionarios.	Medio (2% – 4%)
Consolidación institucional	6 – 12 meses	Fortalecimiento tecnológico, Ajuste definitivo de manuales de funciones, Estandarización de procesos.	Medio – alto (3% – 5%)

La Auditoría General de la República reitera su disposición de acompañar el trámite legislativo de la iniciativa y de aportar, desde la experticia técnica propia de su rol de control fiscal, los insumos que la Honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente estime necesarios para el perfeccionamiento del articulado, en el marco del artículo 274 de la Constitución Política y del Decreto 272 de 2000.

Cordialmente,



MARÍA ANAYME BARÓN DURÁN.

Auditora General de la República.

	NOMBRE - CARGO
Proyectado o Transcrito por:	William David Barón Granados. Profesional Especializado 3 <i>WDB</i>
Revisado por:	Carmen Andrea Fúneme González. Directora de la Oficina Jurídica <i>CAF</i>
Aprobado por:	Oduber Alexis Ramírez Arenas. Auditor Auxiliar. <i>OR</i>

Los funcionarios y contratistas mencionados declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.