

Pedro Alonso Sanabria Buitrago

CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, PROCESO DE
RESPONSABILIDAD FISCAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

Control fiscal en Colombia:

Fundamentos constitucionales,
proceso de responsabilidad fiscal
y lucha contra la corrupción

Control fiscal en Colombia:

Fundamentos constitucionales,
proceso de responsabilidad fiscal
y lucha contra la corrupción

Pedro Alonso Sanabria Buitrago

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos, mediante el sistema de “doble ciego”, requisito para la indexación en la Web of Science de Clarivate (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 4.0 Unported License.

Reproduction by any physical or digital means of all or part of this work is prohibited without express permission from ILAE.

Publication submitted to evaluation by academic peers, through the “double blind” system, a requirement for indexing in the Clarivate Web of Science (Peer Review Double Blinded).

*This publication is licensed under the Creative Commons license.
Attribution - Non-Commercial - No Derivative Work 4.0 Unported License*



ISBN 978-628-7661-79-0

© PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO, 2025
© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2025

Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Exclusive property rights of publication and distribution of the work
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 601 232-3705
www.ilae.edu.co

Revisión de textos y composición / *Text revision and composition*
Diseño de carátula / *Cover design*
HAROLD RODRÍGUEZ ALBA [harorudo10@gmail.com]

Editado en Colombia
Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA	
DESDE EL CONSTITUCIONALISMO	19
I. El Control fiscal antes de 1991	20
II. Constitución Política de 1991 y sus implicaciones	25
III. Instituciones que ejercen control fiscal	40
A. Contraloría General de la República	40
1. Origen histórico y fundamento constitucional	40
2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales	42
3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha anticorrupción	48
B. Auditoría General de la República	49
1. Origen histórico y fundamento constitucional	49
2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales	51
3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha contra la corrupción	54
C. Contaduría General de la Nación	55
1. Origen histórico y fundamento constitucional	55
2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales	57
3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha contra la corrupción	60

D.	Oficinas de Control Interno en entidades públicas	61
1.	Origen histórico y fundamento constitucional	61
2.	Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales	62
3.	Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha contra la corrupción	65
CAPÍTULO SEGUNDO		
CONTROL FISCAL Y PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL		67
I.	Concepto y principios del control fiscal	68
II.	Sistemas de control fiscal	74
A.	Control posterior y selectivo, preventivo y concomitante	77
B.	Función de advertencia y el Sistema General de Advertencia Público	81
C.	Sentencia C-090 de 2022	82
D.	Sentencia C-113 de 2022	83
III.	Proceso de responsabilidad fiscal	84
CAPÍTULO TERCERO		
CONTROL FISCAL, CONSTITUCIONALISMO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN		89
I.	Control fiscal y constitucionalismo	93
A.	Fundamentación constitucional del control fiscal	95
B.	Control fiscal como principio estructural del Estado social de derecho	97
C.	La relación entre el control fiscal y la función administrativa	99
D.	Desarrollos jurisprudenciales sobre autonomía y control fiscal	101
1.	Régimen de responsabilidad subjetiva del Estado	108
2.	Impacto en la práctica del control fiscal	110
E.	Reformas constitucionales y sus efectos en el control fiscal	110

Contenido

II.	Control fiscal y lucha contra la corrupción	112
A.	El control fiscal como herramienta de lucha contra la corrupción	116
B.	Mecanismos de detección y prevención de actos corruptos	120
C.	Relación entre la Contraloría y otros organismos de control (Procuraduría y Fiscalía)	125
D.	Control fiscal y sanciones en casos de corrupción	128
III.	Control fiscal y corrupción	130
A.	Análisis de informes y datos sobre corrupción	133
B.	Transparencia Internacional y otros indicadores	136
C.	Comparación histórica de los índices de percepción de corrupción	138
D.	Impacto del control fiscal en la recuperación de recursos públicos	141
IV.	Retos y propuestas para fortalecer el control fiscal contra la corrupción	142
A.	Fortalecimiento del control preventivo y concomitante	144
B.	Uso de tecnologías y auditoría digital en la detección de irregularidades	145
C.	Inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción: Eficacia del control fiscal	147
D.	Recomendaciones de política pública para un control fiscal más eficaz	155
	CONCLUSIONES	159
	REFERENCIAS	163
	EL AUTOR	183

INTRODUCCIÓN

El control fiscal constituye un pilar esencial dentro del Estado social de derecho, en tanto garantiza la adecuada gestión y protección de los recursos públicos. En Colombia, este mecanismo de vigilancia ha evolucionado de forma significativa, tanto en su configuración normativa como en su aplicación práctica, buscando responder a los desafíos propios de la administración pública y a las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Y a pesar de que se ha intentado afianzarlo como una herramienta fundamental para la consolidación de un sistema democrático sólido, en el que la fiscalización del uso de los recursos públicos no solo permite prevenir irregularidades y actos de corrupción, sino que también fortalece la confianza de la sociedad en sus instituciones, justamente el país resalta por adolecer de males como la irregularidad y la corrupción.

La Constitución de 1991¹, representó un hito en la configuración del modelo de control fiscal colombiano al establecer principios orientados a garantizar su independencia, su carácter técnico y su función preventiva y sancionatoria, no obstante, la aplicación de estos principios ha enfrentado múltiples retos, derivados tanto de las dinámicas propias del ejercicio del control fiscal, como de la evolución de las estructuras de poder dentro del Estado.

1 Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, del 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

Por esto, desde una perspectiva constitucional, el control fiscal se encuentra enmarcado en un complejo equilibrio entre la necesidad de asegurar la autonomía de los organismos de fiscalización y la exigencia de articular su acción con el resto del aparato estatal. Este equilibrio se materializa en el modelo de control posterior y selectivo, el cual, aunque ha permitido la modernización de los procesos de auditoría y fiscalización, también ha sido objeto de críticas y reformas tendientes a fortalecer su efectividad, de ahí que el intento de introducción del control preventivo y concomitante en el ordenamiento jurídico colombiano, a través del Acto Legislativo 04 de 2019² y del Decreto 403 de 2020³, ha generado un amplio debate en torno a sus alcances y su compatibilidad con el principio de autonomía de la función fiscalizadora.

En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo analizar de manera integral el sistema de control fiscal en Colombia, abordando su desarrollo histórico, su estructura normativa y su impacto en la lucha contra la corrupción. Para ello, se parte de un estudio detallado de los antecedentes del control fiscal en el país, desde sus primeras manifestaciones en la legislación colonial hasta su consolidación en la Constitución de 1991 y sus reformas posteriores, buscando examinar cómo el diseño institucional del control fiscal ha evolucionado en función de las necesidades del Estado colombiano y de las exigencias del orden constitucional, identificando las principales transformaciones que han marcado su desarrollo.

Así mismo, se analizan las instituciones encargadas del control fiscal, con especial énfasis en la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, así como en su papel dentro del sistema de pesos y contrapesos del Estado, se estudian sus competencias, funciones y limitaciones, considerando tanto el mar-

2 Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, *Diario Oficial* n.º 51.080, del 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038092>].

3 Decreto 403 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, *Diario Oficial* n.º 51.258, del 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038961>].

co normativo vigente como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, las cuales no han jugado un papel menor en la modelación de estos entes dentro del sistema jurídico. De igual manera, se exploran las interacciones entre estas entidades y otros organismos de control, como la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, en el ejercicio de la vigilancia sobre la gestión de los recursos públicos.

Este análisis permite evidenciar los alcances y restricciones del modelo de control fiscal colombiano, destacando las tensiones existentes entre los distintos actores que intervienen en su implementación. En este sentido, la obra se orienta no solo a la descripción y sistematización del marco normativo del control fiscal, sino también a la identificación de sus principales retos y desafíos en el contexto actual, con el propósito de formular propuestas que contribuyan a su fortalecimiento y modernización.

Ahora bien, ya que el proceso de responsabilidad fiscal es el eje central del control fiscal en Colombia, profundizamos en este proceso, regulado por un marco normativo específico y desarrollado por la jurisprudencia, el cual busca determinar la existencia de un daño patrimonial causado por la acción u omisión de servidores públicos o particulares que administran fondos públicos, estableciendo la relación de causalidad entre la conducta desplegada y el perjuicio ocasionado.

Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento de responsabilidad fiscal se rige por principios fundamentales como el debido proceso, la proporcionalidad y la seguridad jurídica, sin embargo, su aplicación práctica ha revelado múltiples dificultades que han llevado a un debate constante sobre la eficacia de este mecanismo en la lucha contra la corrupción y la recuperación de los recursos públicos. Entre los aspectos más controvertidos, se encuentran la delimitación de la responsabilidad subjetiva y objetiva, la duración de los procesos y la efectividad de las medidas cautelares adoptadas para evitar el deterioro o la pérdida de los bienes involucrados.

En este sentido, el análisis del control fiscal y de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia resulta imprescindible para comprender las dinámicas de control que rigen la administración

pública y las formas en que el Estado busca prevenir y sancionar las irregularidades en el manejo de los fondos públicos. Así mismo, la evolución del concepto de daño patrimonial y la forma en que la Contraloría General de la República –CGR– ha asumido su función investigativa y sancionatoria, han generado distintos pronunciamientos jurisprudenciales, que a su vez han moldeado el alcance y los límites de esta figura dentro del ordenamiento jurídico.

En este contexto, recientes decisiones de la Corte Constitucional han provocado un cambio trascendental en la regulación de la responsabilidad fiscal en Colombia, redefiniendo el marco normativo que rige este mecanismo de control. En particular, las Sentencias C-090⁴ y C-091 de 2022⁵, y C-113 de 2022⁶, han generado un impacto significativo al declarar inexecutable disposiciones clave del Decreto 403 de 2020⁷ y de la Ley 2080 de 2021⁸; estas decisiones han revivido el marco normativo anterior a la reforma de 2020, generando incertidumbre sobre el futuro del control fiscal y planteando interrogantes sobre la eficacia y la constitucionalidad de los procedimientos que rigen la determinación de responsabilidad fiscal.

La Sentencia C-090 de 2022 representa un punto de inflexión en esta discusión, pues, si bien ratificó la constitucionalidad del control fiscal concomitante y preventivo, reafirmando la validez del esquema de vigilancia en tiempo real que ejerce la CGR sobre la

4 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-090 de 10 de marzo de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-090-22.htm>].

5 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-091 de 10 de marzo de 2022, M. P.: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-091-22.htm>].

6 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-113 de 24 de marzo de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-113-22.htm>].

7 Decreto 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”, cit.

8 Ley 2080 de 25 de enero de 2021, “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, *Diario Oficial* n.º 51.568, del 25 de enero de 2021, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30040345>].

gestión pública, también significó un revés para la evolución de la responsabilidad fiscal en el país al mantener incólume la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 en materia de control preventivo y concomitante, la Corte Constitucional consolidó la facultad de la CGR para intervenir de manera oportuna en la supervisión de los recursos públicos, permitiéndole advertir sobre riesgos en la ejecución de los mismos y emitir alertas tempranas para evitar la materialización de daños patrimoniales al Estado.

No obstante, en lo concerniente a la responsabilidad fiscal, la misma sentencia declaró inexecutable los artículos 124 a 148 del Decreto-Ley 403 de 2020, lo que tuvo como consecuencia inmediata la reviviscencia de las normas establecidas en la Ley 610 de 2000⁹ y la Ley 1474 de 2011¹⁰. Esta decisión fue adoptada bajo el argumento de que las disposiciones en cuestión no guardaban conexidad con el Acto Legislativo 04 de 2019 y, por lo tanto, no podían ser reguladas a través de un decreto con fuerza de ley expedido en virtud de facultades extraordinarias. De esta manera, la Corte Constitucional dejó sin efectos modificaciones que habían sido diseñadas para optimizar el proceso de responsabilidad fiscal, agilizar los procedimientos y fortalecer los mecanismos de recuperación de recursos públicos.

Entre las disposiciones declaradas inexecutable, se encontraban figuras innovadoras que buscaban incrementar la efectividad del control fiscal, como los convenios de colaboración para la recuperación de recursos y la cesación de procesos por razones de costo-beneficio. La eliminación de estas herramientas representa un retroceso en la capacidad del Estado para recuperar activos per-

9 Ley 610 de 15 de agosto de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, *Diario Oficial* n.º 44.133, del 18 de agosto de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].

10 Ley 1474 de 12 de julio de 2011, “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”, *Diario Oficial* n.º 48.128, del 12 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>].

didos por actos de corrupción o mala gestión, dado que el régimen anterior, que ahora vuelve a estar vigente, carece de mecanismos flexibles que permitan alcanzar soluciones expeditas y eficaces en este sentido.

Por su parte, la citada Sentencia C-091 de 2022 profundizó el impacto de estos cambios al declarar inconstitucionales disposiciones contenidas en la referenciada Ley 2080 de 2021, las cuales modificaban el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo relativo al control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal. Esta decisión afectó de manera directa la seguridad jurídica en la ejecución de sanciones fiscales, pues eliminó un mecanismo que permitía revisar de oficio la validez de las decisiones adoptadas por los órganos de control fiscal, garantizando así un mayor nivel de certeza y estabilidad en la aplicación de dichas sanciones.

El fallo de la Corte Constitucional no solo generó un impacto a nivel interno, sino que también reavivó el debate sobre la compatibilidad del régimen de responsabilidad fiscal en Colombia con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH–, en su supervisión sobre el cumplimiento de la sentencia en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*¹¹, ha advertido que las sanciones impuestas por la CGR pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, en contravención de lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular, el tribunal interamericano ha cuestionado la validez de normas que permiten la inhabilitación de funcionarios públicos de elección popular como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal, argumentando que tales medidas deben ser adoptadas exclusivamente por un juez penal, de conformidad con el artículo 23.2 de la Convención.

11 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Petro Urrego vs. Colombia”, Sentencia de 8 de julio de 2020 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf].

A su vez, la citada Sentencia C-113 de 2022 tuvo un impacto adicional al declarar la inexecutable de diversas disposiciones del Decreto 403 de 2020 relacionadas con la jurisdicción coactiva de la Contraloría, en particular, la Corte Constitucional determinó que el presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades legislativas otorgadas por el Acto Legislativo 04 de 2019, al regular aspectos que no estaban contemplados en dicho acto legislativo, como consecuencia, quedaron sin efecto normas que establecían la prelación de créditos fiscales derivados de fallos con responsabilidad fiscal, así como reglas sobre el procedimiento de cobro coactivo y la ejecución de sanciones impuestas por los órganos de control fiscal.

Además, la presente investigación examina la relación entre el control fiscal y la lucha contra la corrupción, considerando que este mecanismo no solo tiene una función sancionatoria, sino que esta lucha es justamente una sus finalidades, ya que al permitir la identificación de irregularidades en la administración de los recursos públicos, se convierte en un componente esencial dentro del sistema de integridad institucional, complementando la labor de otras entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

No obstante, la efectividad del control fiscal en la lucha contra la corrupción ha sido objeto de múltiples cuestionamientos, especialmente en cuanto a su capacidad real de recuperar los dineros públicos desviados y de sancionar de manera efectiva a los responsables de actos de corrupción. A pesar de que la Contraloría ha impulsado estrategias para mejorar sus procesos investigativos y de auditoría, persisten desafíos significativos en términos de celeridad procesal, ejecución de sanciones y articulación con otros organismos de control. En este sentido, el análisis de casos emblemáticos de corrupción en los que ha intervenido el control fiscal permite comprender las fortalezas y debilidades del sistema, así como los factores que han limitado su efectividad en determinados escenarios.

El estudio de estos elementos resulta crucial para identificar las oportunidades de mejora en el modelo de control fiscal colombiano y para formular propuestas que permitan su fortalecimiento,

en particular, la digitalización de los procesos de auditoría, el uso de herramientas tecnológicas para la fiscalización de recursos y la adopción de metodologías de auditoría basadas en análisis de riesgos, se perfilan como estrategias clave para optimizar el control fiscal en el futuro.

Sin embargo, el control fiscal en Colombia no puede analizarse de manera aislada, sino en el marco de un constitucionalismo que reconoce la responsabilidad estatal en la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos. Es aquí donde la interacción entre el control fiscal y los principios del Estado social de derecho cobra especial relevancia, pues este mecanismo no solo tiene relación con la sostenibilidad financiera del Estado, sino también asegurar que los recursos sean destinados de forma efectiva a la satisfacción de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Con este análisis, la presente investigación busca no solo proporcionar un estudio detallado sobre el control fiscal en Colombia, sino también contribuir al debate académico y jurídico sobre la necesidad de un modelo de fiscalización más eficiente, preventivo y orientado a la lucha contra la corrupción. Se espera que esta obra sirva como una herramienta de consulta para investigadores, juristas, servidores públicos y todos aquellos interesados en comprender la importancia del control fiscal como un pilar esencial del constitucionalismo y la rendición de cuentas en el país.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA DESDE EL CONSTITUCIONALISMO

A lo largo del tiempo, el control fiscal se ha ido construyendo poco a poco dentro del derecho, de la mano tanto de la doctrina como de las decisiones de las altas Cortes. En ese camino, varias miradas lo han definido como una especie de vigilancia permanente sobre la gestión fiscal del Estado, cuyo fin es marcar límites y regular cuestiones tan variadas como lo financiero, la legalidad de los actos, la forma en que se administra y los resultados que de ello se derivan.

Desde el ámbito del derecho público, el control fiscal ha sido caracterizado como un subsistema compuesto por un conjunto de actividades, operaciones y procesos ejecutados por la administración en sus distintos niveles, así como por los particulares que gestionan fondos o bienes públicos, cuyo propósito radica en alcanzar tanto los objetivos y metas específicas de cada entidad, como los fines generales del Estado¹².

Ahora bien, además de configurarse como un modelo orientado a la vigilancia de la gestión pública, el control fiscal tiene como finalidad garantizar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio estatal. En este sentido, se le ha reconocido como un subsistema jurídico autónomo del derecho administrativo, sustentado en la teoría de la responsabilidad del Estado. Dicho enfoque supone el tránsito desde una concepción de absoluta irresponsabilidad hacia un

12 URIEL ALBERTO AMAYA OLAYA. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*, Bogotá, Umbral Ediciones, 1996, p. 198.

régimen de responsabilidad progresivamente diferenciada, en el que se identifican actos imputables directamente al funcionario público o al particular que, de manera temporal, ejerza funciones públicas.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el control fiscal se encuentra expresamente consagrado en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991. De esta disposición se desprende que el ejercicio del control fiscal, en tanto función pública, se materializa a través de actos jurídicos o relaciones jurídicas en las cuales las entidades estatales o los particulares comprometen recursos del tesoro nacional. Así, constituye un mecanismo orientado a prevenir la comisión de irregularidades en la administración de los bienes públicos y, de manera complementaria, un modelo destinado a verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales con anterioridad a la ejecución del gasto¹³.

Por consiguiente, la naturaleza del control fiscal exige su manifestación en todos los sectores y actividades vinculados con la administración de recursos públicos. En el contexto del Estado moderno, no basta con identificar las funciones que corresponden a los distintos órganos o entidades; resulta igualmente indispensable establecer controles que garanticen un ejercicio adecuado y transparente de dichas funciones¹⁴.

I. EL CONTROL FISCAL ANTES DE 1991

El control fiscal en Colombia tiene raíces históricas que se remontan al periodo colonial, “ha estado presente desde el descubrimiento y la conquista, aunque el control que se realizaba era sobre el manejo de los bienes de la corona y no sobre bienes del Estado”¹⁵. Al respecto, AMAYA OLAYA explica que “cuando se produce el descubrimiento

13 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. S.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-103-15.htm>].

14 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1191 de 15 de noviembre de 2001, M. P.: RODRIGO UPRIMNY YEPES, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1191-01.htm>].

15 DIEGO YOUNES MORENO. *Régimen del control fiscal*, Bogotá, Temis, 1987, p. 55.

se implanta en América un sistema de vigilancia, equivalente al existente en España, sobre los bienes de la corona¹⁶; existieron instituciones encargadas de vigilar dichos bienes, los fondos reales, como el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo fundado en 1511 y más tarde el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá¹⁷, creado en 1604 por mandato del rey FELIPE III. Estas primeras figuras sentaron precedentes de supervisión financiera en el territorio, aunque eran órganos de la Corona española y no de la naciente república.

Durante el periodo comprendido entre 1690 y 1731 se establecieron las Oficinas de Contabilidad, conformadas por instituciones como las Reales Audiencias, los Concejos de Indias, los Tribunales de Cuentas y las propias oficinas de contabilidad, bajo la dirección del lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla. En estos espacios se desarrolló principalmente la gestión económico-financiera del aparato estatal en beneficio de la Corona española. En lo que respecta a los Tribunales de Cuentas, debe destacarse que tenían a su cargo el examen, enjuiciamiento y sanción de los funcionarios públicos responsables de la administración de fondos, bienes o servicios del Estado español, así como de las jurisdicciones coloniales bajo su control¹⁸.

Tras el Grito de Independencia y durante el transcurso del siglo XIX, la naciente república se enfrentó a significativos desafíos para consolidar un sistema de control fiscal. Se produjo una crisis vinculada con la administración de los recursos públicos, lo que condujo a considerar imperativo que esta función se ejerciera en beneficio directo del Estado¹⁹; por ello, podría afirmarse que es desde este periodo en donde el control fiscal empezó a tener verdaderos límites de tipo o categoría jurídica.

En 1812, la Constitución del Estado de Antioquia estableció un control fiscal específico. El Tribunal de Cuentas Superior de la Ha-

16 AMAYA OLAYA. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*, cit., p. 23.

17 ARMANDO GÓMEZ LATORRE. "Antecedentes históricos de la contraloría", *Economía Colombiana*, n.º 150, 1983, p. 52.

18 *Ibíd.*, p. 53.

19 MIREYA MOSQUERA DE FALLA. *La auditoría gubernamental*, Bogotá, Universidad Nacional, 1981, p. 35.

cienda debía revisar y cerrar todas las cuentas de los funcionarios encargados de recaudar o distribuir los dineros del Estado. También se dio a la Cámara de Representantes la función de vigilar los bienes públicos, con la posibilidad de acusar ante el Senado a miembros de los tres poderes y a sus secretarios si cometían delitos como violar la Constitución, actuar con mala conducta o incurrir en soborno²⁰.

Tiempo después, el general FRANCISCO DE PAULA SANTANDER²¹, como primer presidente constitucional, expidió una ley contra los empleados de la Hacienda. Esta norma se destacó por lo duras que eran sus sanciones. En ella se ordenaba la pena de muerte para todo funcionario que defraudara al Tesoro Nacional²².

La Constitución de Cúcuta de 1819 dispuso en su artículo 180, que del Tesoro común solo podían extraerse recursos en oro, plata, papel u otro medio equivalente para hacer compras o inversiones ordenadas por la ley. Además, cada año se publicaba un informe con las entradas y gastos del Estado, lo que muestra la aplicación del principio de publicidad. En 1832 se creó la Contaduría General de la Hacienda, un órgano del poder ejecutivo con tres contadores mayores encargados de revisar las cuentas de los empleados responsables de los recursos. Más tarde, en 1840, la Ley 20 la reestructuró, estableciendo un contralor general mayor, siete contadores, un secretario y un equipo de subalternos, todos bajo el control del poder ejecutivo²³.

La Ley Orgánica de la Administración de la Hacienda Nacional creó la Corte de Cuentas, que debía revisar y organizar las cuentas de los funcionarios encargados del dinero público. En 1850, esta Corte fue reemplazada por la Oficina General de Cuentas, donde se consolidó el control fiscal del Estado. Más adelante, en 1873 se expidió el primer Código Fiscal, que formalizó este proceso.

20 JORGE HERNÁN BETANCUR AGUILAR. *Control fiscal en Colombia*, Medellín, Luz, 1995, p. 18.

21 Villa del Rosario, 2 de abril de 1792 - Bogotá, 6 de mayo de 1840. Presidente de la República de Nueva Granada del 10 de marzo de 1832 al 1.º de abril de 1837.

22 WILLIAM VÁSQUEZ MIRANDA. *Control fiscal y auditoría de estado en Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2000, p. 34.

23 *Ibíd.*, p. 40.

Para 1886, con la expedición de la Constitución de la Regeneración²⁴, no se consolidó inicialmente un órgano específico e independiente para la vigilancia fiscal; predominaban mecanismos incipientes de control político y administrativo ejercidos por el Congreso y el Ejecutivo sobre el manejo del erario, no obstante, con el crecimiento del Estado y la complejidad de sus finanzas, surgió la necesidad de institucionalizar la auditoría de los recursos públicos.

Por esta razón, en 1923 el presidente PEDRO NEL OSPINA²⁵ decidió contratar a una comisión de expertos para estudiar y proponer cambios al sistema de hacienda pública de la época. La comisión estuvo encabezada por el economista estadounidense EDWIN WALTER KEMMERER²⁶ y que pronto fue conocida como la Misión Kemmerer. De su trabajo surgieron propuestas que transformaron la organización del sistema bancario y de hacienda, y que en 1923 se materializaron en varias leyes fundamentales: la Ley 25²⁷, que dio origen a la Ley Orgánica del Banco de la República; la Ley 34²⁸, que reguló el presupuesto nacional; y la Ley 42²⁹, que creó el sistema de contabilidad nacional y la Contraloría General de la República.

La creación de la Contraloría en 1923 supuso la eliminación del antiguo Tribunal de Cuentas y de otras oficinas fiscales, cuyas funciones pasaron a concentrarse en la nueva entidad, la cual nació entonces como un departamento técnico encargado de vigilar la gestión fiscal de la administración, es decir, verificar el correcto uso de los fondos de la Nación. Sin embargo, su funcionamiento y alcance

24 Constitución Política de 5 de agosto de 1886, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>].

25 Bogotá, 18 de septiembre de 1858 - Medellín, 1.º de julio de 1927. 16.º presidente de la República de Colombia, del 7 de agosto de 1922 al 7 de agosto de 1926.

26 Scranton, 29 de junio de 1875 - Princeton, 16 de diciembre de 1945.

27 Ley 25 de 11 de julio de 1923, "Orgánica del Banco de la República", *Diario Oficial* n.º 19.101 y 19.102, del 16 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787213>].

28 Ley 34 de 18 de julio de 1923, "Sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional", *Diario Oficial* n.º 19.113, del 23 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787878>].

29 Ley 42 de 19 de julio de 1923, "Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría", *Diario Oficial* n.º 19.119, del 26 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>].

fueron evolucionando mediante reformas legales y actos legislativos como el Acto Legislativo 1 de 1945, con el cual se le otorgó rango constitucional a la entidad³⁰.

De la mencionada reforma, debe destacarse la incorporación de elementos fundamentales, entre ellos, la elevación del control fiscal a un nivel superior de vigilancia de la gestión administrativa a cargo de la Contraloría General de la República. Así mismo, se definieron los requisitos y criterios para la elección del contralor general, así como sus funciones. En 1946, el Congreso de la República aprobó la Ley 58, que fue el primer Estatuto de Control Fiscal. Su objetivo era adaptar la normativa legal a los principios fiscales establecidos en 1945³¹.

Inicialmente la Contraloría ejercía un control previo del gasto, es decir, intervención antes de la ejecución del mismo, mediante la aprobación de cuentas y contratos públicos antes de su perfeccionamiento. Este esquema de control fiscal previo, buscaba evitar la malversación antes de que ocurriera, pero tendía a ser engorroso y podía interferir con la gestión oportuna³². A mediados del siglo xx se presentaron debates sobre la necesidad de modernizar el control fiscal para hacerlo más ágil y efectivo, lo que eventualmente llevaría a reformas en el control fiscal que se verían especialmente materializadas con la expedición de la nueva Carta Política en 1991.

Con la expedición de la Ley 20 de 1975 y su desarrollo reglamentario mediante el Decreto 925 de 1976, se fortalecieron y precisaron las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, estableciendo que el ejercicio del control fiscal se realizaría a través de tres modalidades integradas: el control previo, consistente en el examen anterior a la ejecución de las transacciones; el control

30 Acto Legislativo 1 de 18 de junio de 1945, "Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía", *Diario Oficial* n.º 25.769, del 17 de febrero de 1945, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>].

31 Ley 58 de 18 de diciembre de 1946, "Por la cual se reforman las leyes orgánicas del Departamento de Contraloría y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 26.311, del 21 de diciembre de 1946, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1789379>], art. 1.º.

32 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-716 de 3 de septiembre de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>].

perceptivo, referido a la comprobación física de fondos, valores y bienes; y el control posterior, orientado a la revisión de las operaciones ya ejecutadas³³.

II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y SUS IMPLICACIONES

La Constitución Política de 1991 marcó un punto de inflexión en el sistema de control fiscal colombiano. En la nueva Carta, producto de un amplio consenso nacional tras décadas de violencia y corrupción, se rediseñaron las instituciones de control para fortalecer la responsabilidad fiscal y la lucha contra la corrupción. Y es que la década de 1990 es recordada por su complejidad, marcada por desafíos sociopolíticos, conflictos armados y cambios jurídicos sustanciales; al explorar esta década, es esencial reconocer la convergencia de múltiples fuerzas que conformaron el tejido social, político y jurídico de la Nación.

Jurídicamente, la adopción de la Constitución de 1991³⁴ marcaría un cambio sin precedentes en el sistema jurídico del país. La anterior

33 Decreto 925 de 11 de mayo de 1976, “Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística”, *Diario Oficial* n.º 34.568, del 9 de junio de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1191270>].

Artículo 2.º El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

Artículo 3.º El control perceptivo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su control, consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

Artículo 4.º El control posterior que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

34 “Ahora bien, una nueva categoría de derechos tomó forma en el mundo durante la segunda mitad del siglo xx, la que se introdujo en el país por los mencionados grupos y

Constitución de 1886 ya no reflejaba la realidad sociopolítica colombiana, y en respuesta a las demandas de paz y cambio, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que dio como resultado una nueva Carta Magna. Esta nueva constitución estableció a Colombia como un Estado social de derecho, otorgó derechos y libertades a los ciudadanos, reconoció la diversidad étnica y cultural, y buscó fortalecer las instituciones democráticas y la separación de poderes.

El cambio de Carta Política marcó dos etapas fundamentales en la evolución política y jurídica del país, cambiando el enfoque de república centralista, que reducía considerablemente la autonomía de los departamentos, por un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, que reconoce además a las regiones

personas: los derechos sociales. En este sentido, el debate sobre la necesidad de ampliar la base participativa del Estado colombiano, que se dio cuando organizaciones de género, étnicas y políticas de oposición civil o armada tomaron el liderazgo de la resistencia y rebeldía contra el régimen bipartidista imperante desde mediados del siglo xx, adquirió una magnitud insospechada cuando el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta, conformado en los últimos días de 1989 y primeros de 1990 como consecuencia de los asesinatos de varios de los candidatos de oposición a la Presidencia ejecutados por paramilitares y carteles de la droga, impulsó la idea de una nueva Asamblea Constituyente. La Constitución de 1991 nació de este movimiento, abriendo así el espacio para que desde un renovado pacto social se establecieran las nuevas bases de los derechos de los colombianos. Esta constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho, que afirma su carácter democrático, participativo y pluralista, por lo que se funda en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, asegurando la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En el Título II agrupa en su primer capítulo los derechos fundamentales de los colombianos, que comienzan por la defensa de la vida y la prohibición de la pena de muerte; en el segundo capítulo reúne lo que considera derechos sociales, económicos y culturales; en el tercero agrupa los relacionados con los derechos colectivos y del ambiente; en el cuarto establece cómo serán protegidos y aplicados; y, finalmente, en el quinto capítulo determina los deberes y obligaciones de los colombianos. En síntesis, un conjunto de principios que, más allá del debate sobre su aplicabilidad, estableció un nuevo horizonte de posibilidad para los colombianos: el de la equidad social como fin del Estado". Cfr. MICHAEL J. LA ROSA y GERMÁN R. MEJÍA. *Historia concisa de Colombia (1810-2013): Una guía para lectores desprevenidos*, Bogotá, MinCultura, Universidad Javeriana y Universidad del Rosario, 2013, disponible en [<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/c9ba0c99-4d40-4170-b512-a2a92906f15a/content>], p. 73.

y provincias como entidades territoriales y da especial reconocimiento a territorios indígenas³⁵.

La Asamblea Constitucional evidenciaba la asincronía entre la realidad del país y el modelo institucional que se había desarrollado hasta el momento sobre el control fiscal³⁶ y enunciaba como clara la falla del sistema de control previo³⁷. De manera que la expedición de la nueva Carta, fue también una oportunidad para el establecimiento de un modelo de control fiscal, en el artículo 267 de la Constitución estableció las bases de un modelo de control fiscal posterior y selectivo:

... El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría

35 “Con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales”. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-167 de 20 de abril de 1995, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-167-95.htm>].

36 “Las contralorías en Colombia han ejercido, en general, solo una parte de los controles que en la época moderna se han establecido en otros países: concentrándose principalmente en la auditoría de cuentas, con control previo, a fin de asegurar el honesto manejo de los dineros públicos, tal como lo recomendó la Misión Kemmerer en 1923. Las contralorías han venido ejerciendo tanto la auditoría interna, propia del sistema previo, como la auditoría externa, que es la verdadera función de las contralorías. Modernamente, se ha establecido como función complementaria –muy importante, por cierto– la auditoría de gestión, con el propósito de evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia; es decir, los resultados o el desempeño de la gestión realizada por los diversos organismos del Estado. No podría haber una auditoría de gestión sin previamente establecer la auditoría financiera que provea las bases para la evaluación de ella. Consecuentemente, creemos que el control de gestión es complementario de la auditoría de cuentas o de regularidad, para utilizar el vocablo español”. Cfr. ÁLVARO CALA HEDERICH, HELENA HERRÁN DE MONTOYA, MARIANO OSPINA HERNÁNDEZ, GERMÁN ROJAS, JESÚS PÉREZ GONZÁLEZ RUBIO y CARLOS RODADO NORIEGA. “Informe Ponencia Control Fiscal”, *Gaceta Constitucional de la República de Colombia* n.º 53, del 18 de abril de 1991, disponible en [https://normograma.com/documentospdf/senleyes/pdf/GC_0053_1991.pdf], p. 19.

37 “El control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública, pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado, también, para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas”. Ídem.

General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial³⁸.

Este nuevo articulado se constituye como la piedra angular del nuevo régimen de control fiscal en Colombia, en esencia, el control fiscal es una función pública a cargo de la Contraloría General de la República, la cual lo ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos que establezca la ley, y con la posibilidad de vigilar la gestión fiscal de la administración, tanto en el nivel nacional como en el territorial. Este mandato constitucional tuvo varios impactos trascendentales:

Al definir el control fiscal como función pública del Estado, el artículo 267 le otorgó rango constitucional a esta actividad, blindando la existencia de la Contraloría General y demás órganos fiscales de eventuales supresiones o subordinaciones indebidas, la Contraloría quedó consagrada como un órgano de control autónomo e independiente, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal garantizada por la Constitución³⁹; esto implica que, aunque

38 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 267.

39 “La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que

la Contraloría no pertenece a ninguna de las tres ramas clásicas del poder, tiene un estatus especial⁴⁰ similar a los organismos de control como la Procuraduría General, y no recibe órdenes del gobierno de turno en el ejercicio de sus funciones misionales.

Sin embargo, quizás el cambio más significativo fue consagrar expresamente que la vigilancia de la gestión fiscal sería posterior, es decir, con carácter *ex post*, ya que esto rompió con la tradición anterior en que el control podía darse antes de la ejecución de gastos o contratos. Ahora la Contraloría se concentra en fiscalizar resultados y verificar *a posteriori* si hubo manejos irregulares o ineficientes de los recursos públicos, mientras la expresión “selectiva” igualmente es crucial, ya que la Contraloría no audita cada transacción o actuación en tiempo real, sino que escoge muestras, áreas prioritarias o casos emblemáticos según criterios de materialidad, riesgo o impacto; este enfoque selectivo pretende hacer más eficiente el control, focalizando los esfuerzos de auditoría donde más se necesitan y evitando la dispersión en controles rutinarios de poco valor.

En definitiva, el artículo 267 replanteó la relación entre la gestión y su control, buscando que la labor administrativa no se viera obstaculizada sino valorada desde una perspectiva técnica una vez ejecutada. No obstante, resulta esencial recordar el llamado de la Constitución a la participación ciudadana en las decisiones que les conciernen, lo cual, en este escenario, puede entenderse como un complemento del control posterior, al situar a la Nación en el rol de vigilante y garante de la actividad pública. Cabe resaltar que la actual concepción del Estado, consagrada en la Carta Política, entiende a las instituciones como instrumentos al servicio de la sociedad y no como fines en sí mismas, tal como se concebían en épocas pasadas⁴¹. Con este fin, el Estado desarrolla la función administrativa,

ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares”. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-167 de 1995, cit.

40 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 119.

41 “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados

dentro de la cual plantea que: "... Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado..."⁴²; una manifestación concreta de esta coordinación se encuentra en el artículo 269 de la Constitución Política, el cual dispone que: "En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley"⁴³.

Ya en tempranos pronunciamientos del Tribunal Constitucional⁴⁴, se resaltaba el carácter de exclusiva vocación pública, que buscaba la prosperidad general y no excluía la posibilidad de ser realizada por particulares en casos excepcionales.

Así mismo, el nuevo articulado constitucional también dejó sentado que el control fiscal abarca la vigilancia de la gestión fiscal de la administración en todos los órdenes nacionales y territoriales, entiendo dicha gestión fiscal⁴⁵ como el conjunto de actividades re-

en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". *Ibíd.*, art. 2.º.

42 *Ibíd.*, art. 209.

43 *Ibíd.*, art. 269.

44 "El control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquélla y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares". CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-374 de 24 de agosto de 1995, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-374-95.htm>].

45 "La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin la protección del patrimonio público, la transparencia en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado. Estas medidas se enmarcan por la concepción del

lacionadas con la captación, manejo y uso de los fondos públicos. De esta forma, el constituyente amplió la mira, no solo se revisa la legalidad contable, sino también la eficiencia, economía y calidad de las inversiones públicas, en consonancia con una noción moderna de control de resultados, permitiendo el control sobre entidades territoriales y sobre particulares que administren recursos públicos, respetando los ámbitos locales, pero garantizando que ningún peso del erario quede sin vigilancia.

La responsabilidad fiscal se vincula directamente con la administración de los recursos estatales, ya sea por parte de los servidores públicos que ejercen funciones de gestión fiscal o de los particulares que manejan bienes o fondos públicos. En ese sentido, esta forma de responsabilidad constituye una proyección de la ya prevista en el artículo 6.º de la Constitución, donde se establece que: “Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”⁴⁶. La singularidad de la responsabilidad fiscal radica en que únicamente el dolo y la culpa grave constituyen causales para su configuración. Otras formas de conducta del funcionario, aunque reprochables, pueden dar lugar a responsabilidad disciplinaria o civil, pero en ningún caso generan responsabilidad de carácter fiscal⁴⁷. Un impacto importante de esto ha sido la posibilidad de investigar y sancionar, vía responsabilidad fiscal, a contratistas privados, concesionarios o interventores que causen detrimentos al patrimonio estatal, algo que antes de 1991 no estaba del todo claro en la normatividad⁴⁸.

Estado social de derecho, fundado en la prevalencia del interés general, y propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-648 de 13 de agosto de 2002, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-648-02.htm>].

46 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 6.º.

47 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-619 de 8 de agosto de 2002, MM. PP.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-619-02.htm>].

48 Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del

En lo que concierne a la descentralización, el artículo 272 de la Constitución establece que la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios, corresponde a las contralorías en aquellos lugares donde estas existan, ejerciéndose de manera posterior y selectiva. En el caso de los municipios, dicha vigilancia recae en las contralorías departamentales, salvo lo que disponga la ley respecto de contralorías municipales. Así mismo, la norma determina la forma en que se ejercerá esta función, el procedimiento para la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales, así como los periodos y condiciones de su mandato⁴⁹.

Para desarrollar el mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 42 de 1993, que organizó el sistema de control fiscal financiero. En ella, se estableció que serían sujetos de control fiscal⁵⁰.

Así mismo, esta ley definió los principios⁵¹ sobre los cuales se desarrollaría el control fiscal: eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales; esto mediante varios sistemas⁵² de control fiscal:

- a. *Control financiero*: Examen de los estados financieros para verificar su razonabilidad y cumplimiento de normas contables.
- b. *Control de legalidad*: Verificación de que las operaciones se realicen conforme a las normas aplicables.

control de la gestión pública”, cit., art. 82, inc. 2.º: “... Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría”.

49 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 272.

50 Ley 42 de 26 de enero de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, *Diario Oficial* n.º 40.732, del 27 de enero de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?ruta=Leyes/1788293>], art. 2.º.

51 *Ibíd.*, art. 8.º.

52 *Ibíd.*, cap. 1.

- c. *Control de gestión*: Evaluación de la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos.
- d. *Control de resultados*: Análisis del cumplimiento de objetivos y metas establecidos por la administración.
- e. *Revisión de cuentas*: Estudio de los documentos que soportan las operaciones realizadas por los responsables del erario.
- f. *Evaluación del control interno*: Análisis de los sistemas de control de las entidades para determinar su calidad y eficacia.

La Ley 42 también desarrolló la figura del proceso de responsabilidad fiscal, de manera que cuando la Contraloría detecta un hallazgo fiscal, daño o detrimento al erario, puede adelantar un proceso para establecer la responsabilidad resarcitoria contra los funcionarios o particulares involucrados, buscando la recuperación del patrimonio público. Esta potestad, luego reglamentada por la Ley 610 de 2000⁵³, ha sido un instrumento clave para sancionar la corrupción administrativa a nivel patrimonial.

En paralelo, se expidió la Ley 87 de 1993⁵⁴, que desarrolló los artículos 209 y 269 de la Constitución en cuanto a los sistemas de control interno en todas las entidades públicas. Esto obligó a implementar dependencias de auditoría interna u oficinas de control interno en cada organismo estatal, con el fin de que la primera línea de defensa contra la ineficiencia y la corrupción estuviese dentro de las propias entidades. Desde entonces, cada entidad pública colombiana cuenta con un jefe u Oficina de Control Interno encargada de evaluar continuamente sus procesos, recomendar correctivos y

53 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, cit.

54 Ley 87 de 29 de noviembre de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.120, del 29 de noviembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1629910>].

alertar de irregularidades al titular de la entidad y a los entes de control externos.

En este mismo periodo, la Ley 106 de 1993⁵⁵ daría sus primeras formas a la estructura de la CGR, y mediante la Ley 298 de 1996⁵⁶, el Estado colombiano creó la Contaduría General de la Nación –CGN– como entidad responsable de llevar la contabilidad pública y consolidar los estados financieros de la Nación, ya que antes de 1991 la propia Contraloría llevaba funciones de contabilidad y registro de la hacienda pública. La reforma buscó separar la función de llevar las cuentas de la de auditarlas para garantizar mayor independencia y transparencia. La Contaduría General, adscrita al Ministerio de Hacienda o de forma autónoma por mandato legal, se encarga de definir normas contables públicas, llevar el balance general del país y depurar la información financiera gubernamental, lo cual facilita la labor de control fiscal y la rendición de cuentas.

En los años siguientes, el modelo de control fiscal siguió ajustándose por vía legal y administrativa; en el caso del Decreto 267 de 2000⁵⁷, el cual modificó la citada Ley 106 de 1993, se dio forma y límites a la organización y funcionamiento de la CGN. El decreto establece una organización basada en criterios de especialización sectorial, tecnificación, participación ciudadana, transparencia, integralidad

55 Ley 106 de 30 de diciembre de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.158, del 30 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1792233>].

56 Ley 298 de 23 de julio de 1996, “Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia”, *Diario Oficial* n.º 42.840, del 25 de julio de 1996, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1657792>].

57 Decreto 267 de 22 de febrero de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 43.905, del 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1061345>].

del control, simplificación y especialización, alto nivel profesional, funcionalidad, multidisciplinariedad, delegación, desconcentración administrativa y financiera, y atención horizontal de funciones por sectores de actividad económica y social. Así mismo, fijó la organización de la CGR en dos niveles, un nivel central y un nivel desconcentrado; esta estructura permite una presencia efectiva en todo el territorio nacional. También se establece la creación de Gerencias Departamentales, con el fin de garantizar la eficiente presencia y el cumplimiento de la misión de la CGR en el territorio nacional.

De igual manera, y como mencionamos anteriormente, la Ley 610 de 2000 estableció el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal⁵⁸, dotando de garantías procesales a los investigados y claridad a la facultad sancionatoria de las contralorías. Particularmente, aclara la Corte Constitucional que:

... la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio –ni penal, ni administrativo–, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella⁵⁹.

Posteriormente, la Ley 1474 de 2011 introdujo disposiciones para mejorar la coordinación entre los entes de control en la lucha contra la corrupción, fortaleciendo mecanismos como el control concurrente en proyectos financiados con regalías y la participación ciudadana en la vigilancia de la contratación⁶⁰. Así mismo, en 2014

58 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, cit. Artículo 1°. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

59 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-340 de 9 de mayo de 2007, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-340-07.htm>].

60 Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanis-

la Contraloría General suscribió en Brasilia, junto con la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS–, la Declaración de Compromisos de la Iniciativa de Implementación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI–, con lo cual implementó metodologías de auditoría de desempeño, es decir, evaluar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión pública, más allá del simple cumplimiento contable y sistemas tecnológicos de información para focalizar las auditorías en las áreas más críticas.

El Acto Legislativo 02 de 2015⁶¹, también conocido como la “reforma de equilibrio de poderes”, introdujo cambios significativos en la elección del contralor general de la República, estableciendo que debe ser elegido por el Congreso en pleno, de una lista de elegibles conformada mediante convocatoria pública; anteriormente, su elección provenía de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y se prohibió su reelección.

Una de las transformaciones más recientes ocurrió con el Acto Legislativo 04 de 2019, que reformó el régimen de control fiscal consagrado en la Constitución de 1991. Mediante esta enmienda se permitió a la Contraloría General de la República ejercer, además

mos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, cit. “Artículo 129. Planeación Estratégica en las Contralorías Territoriales. Cada Contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del respectivo Contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión. La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional: [...] d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados...”.

61 Acto Legislativo 2 de 1.º de julio de 2015, “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 49.560, del 1.º de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30033979>].

del control posterior, un control fiscal preventivo y concomitante⁶² excepcional, permitiendo un seguimiento en tiempo real a la ejecución de ciertos proyectos o contratos públicos y emitir alertas tempranas sobre posibles riesgos de daño al patrimonio, sin llegar a coadministrar ni frenar la ejecución.

La reforma de 2019 buscó responder a críticas de que el control exclusivamente posterior detectaba los problemas cuando el daño ya estaba consumado. Con esta medida, se intenta un equilibrio entre mantener el principio de no interferencia indebida, la decisión y ejecución sigue en manos de la administración, pero facultar al órgano de control para advertir y recomendar correctivos durante la gestión, fortaleciendo así la prevención de la corrupción. Además, esta reforma impulsó la descentralización del control fiscal con la figura de gerencias departamentales de la Contraloría y mejoró la potestad de control preferente de la CGR para asumir casos de contralorías territoriales cuando se trate de recursos nacionales o situaciones de grave impacto.

Otra innovación importante fue la introducción de un control jurisdiccional especial para los fallos de responsabilidad fiscal, con el objetivo de garantizar la recuperación oportuna del recurso público, se estableció que su trámite no podrá ser superior a un año, en la forma en que lo regule la ley. Sin embargo, este nuevo modelo generó debates sobre su constitucionalidad, especialmente en relación con el principio de separación de poderes y la naturaleza del control fis-

62 “... 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”. Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, cit.

cal. No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-140 de 2020⁶³, declaró exequible el Acto Legislativo 04 de 2019, al considerar que el control preventivo y concomitante no sustituye el pilar esencial de separación de poderes de la Constitución.

En este contexto, recientes decisiones de la Corte Constitucional han provocado un cambio trascendental en la regulación que pretendía instaurar Acto Legislativo 04 de 2019. Para la correcta implementación de esta reforma, se expidieron disposiciones clave como las ya referenciadas Ley 2080 de 2021 y el Decreto 403 de 2020; sin embargo, decisiones como la Sentencia C-090 de 2022⁶⁴, ratificó la constitucionalidad del control fiscal concomitante y preventivo. No obstante, en lo concerniente a la responsabilidad fiscal, la misma sentencia declaró inexecutable los artículos 124 a 148 del Decreto 403 de 2020, lo que tuvo como consecuencia inmediata la reviviscencia de las normas establecidas en la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011. Esta decisión fue adoptada bajo el argumento de que las disposiciones en cuestión no guardaban conexidad con el Acto Legislativo 04 de 2019 y, por lo tanto, no podían ser reguladas a través de un decreto con fuerza de ley expedido en virtud de facultades extraordinarias. De esta manera, la Corte Constitucional dejó sin efectos modificaciones que habían sido diseñadas para optimizar el proceso de responsabilidad fiscal, agilizar los procedimientos y fortalecer los mecanismos de recuperación de recursos públicos.

Entre las disposiciones declaradas inexecutable, se encontraban figuras innovadoras que buscaban incrementar la efectividad del control fiscal, como los convenios de colaboración para la recuperación de recursos y la cesación de procesos por razones de costo-beneficio. La eliminación de estas herramientas representa un retroceso en la capacidad del Estado para recuperar activos perdidos por actos de corrupción o mala gestión, dado que el régimen

63 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-140 de 6 de mayo de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-140-20.htm>].

64 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-090 de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, cit.

anterior, que ahora vuelve a estar vigente, carece de mecanismos flexibles que permitan alcanzar soluciones expeditas y eficaces en este sentido.

Por su parte, la Sentencia C-091 de 2022⁶⁵ profundizó el impacto de estos cambios al declarar inconstitucionales disposiciones contenidas en la Ley 2080 de 2021⁶⁶, las cuales modificaban el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo relativo al control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal. Esta decisión afectó de manera directa la seguridad jurídica en la ejecución de sanciones fiscales, pues eliminó un mecanismo que permitía revisar de oficio la validez de las decisiones adoptadas por los órganos de control fiscal, garantizando así un mayor nivel de certeza y estabilidad en la aplicación de dichas sanciones.

A su vez, la Sentencia C-113 de 2022⁶⁷ tuvo un impacto adicional al declarar la inexequibilidad de diversas disposiciones del Decreto 403 de 2020⁶⁸ relacionadas con la jurisdicción coactiva de la Contraloría; en particular, la Corte Constitucional determinó que el presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades legislativas otorgadas por el Acto Legislativo 04 de 2019, al regular aspectos que no estaban contemplados en dicho acto legislativo. Como consecuencia, quedaron sin efecto normas que establecían la prelación de créditos fiscales derivados de fallos con responsabilidad fiscal, así como reglas sobre el procedimiento de cobro coactivo y la ejecución de sanciones impuestas por los órganos de control fiscal.

65 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-091 de 2022, M. P.: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, cit.

66 Ley 2080 de 2021, “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, cit.

67 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-113 de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, cit.

68 Decreto 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”, cit.

III. INSTITUCIONES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL

Como lo mencionamos, el control fiscal en Colombia es la función pública de vigilancia de la gestión de los fondos y bienes públicos ejercida por órganos del Estado para garantizar el uso correcto del patrimonio público. El diseño institucional para cumplir este fin tiene un desarrollo notable durante la primera mitad del siglo xx, sin embargo, sería la Constitución Política de 1991 la que consagraría un sistema integrado por diversas instituciones con distintas competencias, todas orientadas a promover la responsabilidad en el manejo de recursos públicos y a contribuir en la lucha contra la corrupción.

En este acápite se desarrollará un análisis de las instituciones que conforman el sistema de control fiscal en Colombia, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Contaduría General de la Nación y las Oficinas de Control Interno en las entidades públicas; para cada una se examina su origen histórico y fundamento constitucional, naturaleza jurídica y autonomía, funciones principales, rol en el sistema de control fiscal y en la prevención de la corrupción.

A. Contraloría General de la República

1. Origen histórico y fundamento constitucional

La Contraloría General de la República –CGR– es el órgano máximo de control fiscal del Estado colombiano, su antecedente remoto fue el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá⁶⁹ creado en 1604 por mandato del rey FELIPE III, pero su establecimiento formal ocurrió en 1923 como parte de la Misión Kemmerer. Mediante la Ley 42 de 1923⁷⁰, durante el gobierno de PEDRO NEL OSPINA, se creó el Departamento de Contraloría como entidad encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración; su creación buscó responder a

69 GÓMEZ LATORRE. “Antecedentes históricos de la contraloría”, cit., p. 52.

70 Ley 42 de 1923, “Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, cit.

problemas de corrupción y falta de transparencia en el manejo de la hacienda pública, dotando al país de una gran oficina de control independiente del ejecutivo.

Al inicio, la Contraloría asumió funciones amplias, además de la fiscalización, llevó la contabilidad general de la Nación y centralizó varios despachos financieros. Con el tiempo sufrió varias reformas, en 1945 adquirió rango constitucional; en 1975 se le asignó un control fiscal previo y perceptivo; y en 1991, con la nueva Constitución, se eliminó el control previo y se instauró un modelo de control posterior y selectivo. La nueva Carta Política, en sus artículos 267 a 274, definió la naturaleza, funciones y el régimen del control fiscal ejercido por la Contraloría. El Constituyente concibió a la Contraloría como un órgano de control autónomo e independiente de los tres poderes tradicionales, con garantía de autonomía administrativa y presupuestal y sujeto únicamente a la Constitución y la ley⁷¹.

Recientemente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, se reformó el régimen constitucional del control fiscal para fortalecer a la Contraloría en la prevención de la corrupción. Esta reforma mantuvo el carácter de control posterior y selectivo, pero autorizó a la CGR a ejercer también control fiscal preventivo y concomitante, en tiempo real, bajo condiciones excepcionales⁷².

Así mismo, el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo ajustes en la estructura del sistema, modificó la elección y funciones de los controladores territoriales y del auditor general, como se verá más adelante, y otorgó facultades extraordinarias al presidente para expedir normas legales complementarias, donde, en desarrollo de estas reformas, el presidente expidió, entre otros, el Decreto 403 de 2020, que actualiza la normativa de control fiscal, procedimientos, competencias y organización conforme al nuevo modelo constitucional.

71 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 119.

72 Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, cit.

2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales

La Contraloría General de la República es un órgano de control de rango constitucional⁷³ y por tanto, hace parte de los llamados organismos de control⁷⁴⁻⁷⁵. No pertenece a ninguna de las ramas tradicionales del poder, lo que le confiere independencia, su naturaleza jurídica es la de entidad pública autónoma encargada del control fiscal, en la cual el Contralor General de la República, quien la dirige, es elegido por el Congreso en pleno de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, para un período fijo de cuatro años, periodo que no coincide con el presidencial, y sin posibilidad de reelección inmediata⁷⁶, diseño que busca dotar al contralor y a la entidad de autonomía frente al gobierno de turno y de legitimidad democrática indirecta.

La CGR goza de autonomía administrativa⁷⁷, contractual⁷⁸ y presupuestal⁷⁹, asegurada por la Constitución y la ley, lo que le permite

73 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., Tít. x, Cap. 1.

74 *Ibíd.*, art. 13. "Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

75 *Ibíd.*, art. 117. "El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control".

76 *Ibíd.*, art. 267 y 268.

77 Decreto 267 de 2000, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", cit., art. 6.º: "Autonomía administrativa. En ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en este decreto".

78 *Ibíd.*, art. 7.º: "Autonomía contractual. En ejercicio de la autonomía contractual, el Contralor General de la República suscribirá en nombre y representación de la entidad, los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que al efecto realice conforme a lo dispuesto en el presente decreto. En los procesos contenciosos administrativos la Contraloría General de la República estará representada por el Contralor General o por el abogado que él designe para el efecto mediante poder".

79 Ley 106 de 1993, "Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento

organizar su planta de personal, con régimen especial de carrera propio y ejecutar su presupuesto sin interferencia del Ejecutivo.

Cuenta con dos niveles, central y desconcentrado; el nivel central de la entidad se estructura en torno a tres ejes principales, el nivel superior de dirección, las contralorías delegadas divididas entre generales y sectoriales y las gerencias nacionales. Al frente del nivel superior se encuentra el Despacho del Contralor General de la República, quien ostenta la máxima autoridad dentro del organismo. Este despacho se encuentra asistido por un conjunto de unidades altamente especializadas, que permiten una articulación efectiva entre inteligencia fiscal, respuesta inmediata, asesoría jurídica, apoyo técnico y relaciones institucionales⁸⁰. Destacan aquí la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, que integra la recolección, procesamiento y acción frente a irregularidades detectadas; la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, que da cumplimiento a las finalidades del fortalecimiento de la CGR del Estatuto Anticorrupción⁸¹; y la Unidad de Apoyo

to de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”, cit., art. 4.º: “Autonomía presupuestaria. La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto. Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada. La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República. El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

80 Decreto 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, cit., art. 11.

81 Ley 1474 de 2011, “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”, cit., art. 128: “Fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República. Con el fin de fortalecer las acciones en contra de la corrupción, créanse dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la Unidad de

Técnico al Congreso, que refuerza el control político mediante el suministro de información y análisis a las cámaras legislativas.

Además, en el nivel de dirección, se encuentra el Despacho del Vicecontralor y sus oficinas de apoyo, Planeación y Sistemas e Informática, las cuales brindan soporte a la estrategia institucional y tecnológica del organismo. Por su parte, las contralorías delegadas, tanto generales como sectoriales, configuran el núcleo técnico de vigilancia fiscal; las primeras, como la Delegada para la Participación Ciudadana, canalizan el control social y la interacción directa con la comunidad; mientras que las sectoriales abarcan todos los campos de la administración pública, desde agropecuario hasta defensa, justicia, medio ambiente, vivienda y tecnología, cada una con direcciones especializadas en vigilancia y estudios sectoriales; diseño que permite una vigilancia técnica, específica y focalizada de la gestión pública, que contribuye a detectar riesgos y promover mejores prácticas administrativas⁸².

Una mención especial merece la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, que integra las Unidades de Responsabilidad Fiscal, de Cobro Coactivo y de Intervención Judicial. Esta delegada centraliza las acciones orientadas a la recuperación efectiva del patrimonio público y a la judicialización de quienes incurran en actos que conlleven detrimento patrimonial, y es aquí donde se radica la competencia sustantiva y procedimental del proceso de responsabilidad fiscal, articulando la detección de hallazgos con el trámite sancionatorio y la eventual ejecución coactiva⁸³. En cuanto a las Gerencias Nacionales,

Investigaciones Especiales contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, las cuales estarán adscritas al Despacho del Contralor General y serán dirigidas por un Jefe de Unidad del mismo nivel de los jefes de las oficinas asesoras...".

82 Decreto 267 de 2000, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", cit., art. 11.

83 Ídem.

estas gestionan los recursos físicos, contractuales, documentales y humanos de la CGR, siendo fundamentales para su operatividad.

A su vez, el nivel desconcentrado de la CGR se concreta en las Gerencias Departamentales Colegiadas, que son la expresión territorial del control fiscal. Estas gerencias no solo reproducen las funciones centrales de vigilancia fiscal, responsabilidad fiscal, cobro coactivo y participación ciudadana a nivel regional, sino que lo hacen con grupos internos creados según análisis técnicos realizados por la Oficina de Planeación, lo que permite una adecuación territorial del control con criterios técnicos y de gestión del riesgo. La estructura también contempla órganos de asesoría y coordinación como el Comité Directivo, la Junta de Licitaciones, la Comisión de Personal y el Consejo Superior de Carrera Administrativa.

Las funciones principales de la Contraloría General están consagradas en el artículo 268 de la Constitución y en la Ley 42 de 1993, ley orgánica del control fiscal. Entre las atribuciones más importantes del Contralor General y la CGR se destacan:

- a. Vigilar y controlar la gestión fiscal, de manera posterior y selectiva o concomitante y preventiva, de la administración pública y de los particulares que manejan recursos públicos, evaluando los resultados obtenidos en términos de eficiencia, eficacia, economía y equidad, esto implica auditar cuentas e inversiones de todos los niveles de lo público⁸⁴.
- b. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del erario e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deben seguirse, función que se coordina con la Contaduría General en cuanto a la estandarización de la información contable; así como revisar, fenecer y certificar las cuentas que deben ren-

84 Decreto 267 de 2000, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", cit., art. 5.º.

dir los responsables del manejo de fondos públicos, determinando si hay lugar a aprobaciones o reparos⁸⁵.

- c. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas, es decir, mantener actualizada la información sobre las obligaciones financieras del Estado. Para lo cual podrá exigir informes sobre la gestión fiscal a cualquier empleado público o entidad, e incluso a particulares que administren fondos públicos⁸⁶.
- d. Respecto a la responsabilidad fiscal⁸⁷, entre sus funciones se encuentra determinar la misma e imponer sanciones pecuniarias a los funcionarios o particulares que causen un detrimento al patrimonio público, mediante el proceso de responsabilidad fiscal y hacer efectivo el cobro de esas sanciones. Así mismo, puede promover acciones penales y disciplinarias cuando en el ejercicio de sus auditorías encuentre indicios de delitos o faltas disciplinarias, la Contraloría debe trasladar las pruebas a las autoridades competentes e incluso puede solicitar la suspensión provisional de funcionarios⁸⁸ involucrados. Como herramienta a estas funciones, la entidad cuenta con facultades de policía judicial en sus investigaciones⁸⁹.
- e. En el plano legislativo, entre sus funciones se encuentra presentar proyectos de ley⁹⁰ relativos al régimen de control fiscal y la organización de la Contraloría General de la República, así como presentar informes al Congreso⁹¹ sobre el estado de los recursos públicos y las finanzas del Estado, incluyendo un in-

85 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 268.

86 Ídem.

87 Ídem.

88 Ídem.

89 Ídem.

90 Ídem.

91 Ídem.

forme especial sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente⁹².

- f. Y en nivel más amplio de sus funciones, podemos encontrar la dirección del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual la CGR tiene la función de liderar⁹³, con apoyo de la Auditoría General, la articulación del Sistema Nacional de Control Fiscal para unificar y estandarizar la vigilancia de la gestión fiscal en todo el país. Así como intervenir en contralorías territoriales, en casos excepcionales previstos por la ley⁹⁴.
- g. Por último, y respecto al papel del control interno dentro del control fiscal, se encuentra cómo funciona conceptuar sobre la calidad del control interno de las entidades públicas, emitiendo conceptos que sirvan para mejorar dichos sistemas, lo que refleja la articulación entre control externo e interno⁹⁵.

De esta manera, la CGR ejerce un control externo, posterior y selectivo de las finanzas públicas, actuando como auditor superior del Estado, con la adición del control preventivo, extiende su labor a una vigilancia más temprana sin participar en la gestión misma. Su ámbito de competencia abarca todos los niveles administrativos, nación, departamentos, municipios; en estos últimos, en concurrencia con las contralorías locales cuando existen, cubriendo todo tipo de recursos públicos, donde el diseño institucional busca que la Contraloría no juzgue la conveniencia política de las decisiones de gasto, no coadministre, sino su legalidad, eficiencia y resultados.

92 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 268.

93 Decreto 267 de 2000, "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", cit., art. 5.º.

94 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 268: "... Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley".

95 Ídem.

3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha anticorrupción

En el sistema colombiano, la Contraloría General cumple el rol de máximo órgano de control fiscal externo, siendo esencial para la responsabilidad financiera del Estado. Su papel en la lucha contra la corrupción financiera es central, a través de auditorías y procesos de responsabilidad fiscal, la CGR detecta actos de malversación de recursos públicos, determina los responsables y los obliga a resarcir el daño; esta función resarcitoria es única, pues busca recuperar activamente los dineros públicos perdidos o invertidos de manera irregular.

Además de su faceta sancionatoria, la CGR contribuye a la prevención de la corrupción a través de alertas tempranas y del control preventivo. Tras la reforma de 2019, la Contraloría implementó la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI–, unidad especializada en analizar datos y realizar seguimiento en tiempo real a proyectos críticos, emitiendo advertencias públicas cuando detecta riesgos de corrupción o de daño al patrimonio, este enfoque proactivo, que opera en coordinación con las oficinas de control interno de cada entidad y con el control social ciudadano, busca evitar que las irregularidades se materialicen, sin entorpecer la gestión administrativa.

Tal vez uno de los roles más importantes, y a la vez que más subestimados de la entidad, es el rol pedagógico y de promoción de la transparencia; sus auditorías producen informes públicos que exponen el estado de los recursos públicos por sector y región, señalando fallas recurrentes en contratación y manejo presupuestal. De esta manera, la CGR genera insumos para la mejora de las políticas públicas y para el control ciudadano, así mismo, a través de iniciativas de control fiscal participativo como las veedurías ciudadanas y los congresos regionales anticorrupción, donde se involucra a la sociedad civil en la vigilancia de proyectos locales, potenciando la cultura de denuncia de la corrupción.

No obstante, el impacto de la CGR en la lucha anticorrupción enfrenta limitaciones. Al ser un control principalmente posterior, mu-

chas veces sus hallazgos llegan cuando el daño ya está hecho; la recuperación de fondos puede tardar años y no siempre es completa, sobre todo si los responsables dilapidan los recursos o carecen de bienes para pagar. De igual forma, la efectividad depende de que las sanciones fiscales realmente se cobren, lo cual recae en la jurisdicción coactiva de la misma Contraloría. A pesar de ello, globalmente la Contraloría ha sido un factor crucial para descubrir grandes esquemas de corrupción y para generar conciencia sobre la correcta gestión pública, su presencia constitucionalmente fuerte la convierte en un pilar del Estado social de derecho colombiano en materia de control del poder financiero de la nación.

B. Auditoría General de la República

1. Origen histórico y fundamento constitucional

La Auditoría General de la República –AGR– es un organismo creado por la Constitución de 1991 para ejercer un control fiscal sobre el propio órgano de control fiscal, su antecedente directo se encuentra en el artículo 274 de la Constitución Política, que estableció por primera vez la figura de un auditor encargado de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República⁹⁶, ya que antes de 1991 no existía una entidad separada con esta función, aunque en la década de 1980 se insinuó la necesidad de controlar al controlador; la vigilancia sobre la Contraloría recaía de modo informal en el Congreso o en evaluaciones gubernamentales, con la nueva Carta Política se institucionalizó un control meta-fiscal, un auditor externo e independiente que supervisara el manejo fiscal del propio ente contralor.

96 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 274: “... La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.”

Originalmente, el artículo 274 de la C. P. dispuso que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General sería ejercida por un auditor elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años. En desarrollo de este mandato, el Congreso expidió la Ley 42 de 1993, que organizó el sistema de control fiscal y, entre otras cosas, delineó el papel del auditor general⁹⁷. Luego, se daría la estructuración de la entidad con el Decreto 272 de 2000, que organizó la Auditoría General de la República⁹⁸, definiéndola como una entidad de vigilancia de la gestión fiscal con autonomía administrativa, presupuestal y contractual, a cargo del Auditor General de la República previsto en la Constitución.

Una transformación importante sobrevino con el Acto Legislativo 04 de 2019, que reformó el artículo 274 de la Constitución. Esta reforma fortaleció el papel de la Auditoría General al extender expresamente su ámbito de vigilancia a “todas las contralorías territoriales” además de la Contraloría General, y al unificar el periodo del auditor general con el del contralor general a cuatro años.

En la nueva redacción del artículo 274, además se consagraron principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género para ese proceso de elección, y se fijaron requisitos constitucionales para ser auditor, como edad, formación y experiencia similares a las de un magistrado, y restricciones para garantizar independencia. Esta reforma eliminó la alusión a que la ley determinara la vigilancia en el nivel territorial, dado que ahora es claro que la ejerce directamente la Auditoría General.

97 Ley 42 de 1993, “Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, cit., art. 42: “El auditor ante la Contraloría General de la República será elegido por el Consejo de Estado, para un período de dos (2) años, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración”.

98 Decreto 272 de 22 de febrero de 2000, “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”, *Diario Oficial* n.º 43.905, del 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1063255>].

2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales

La Auditoría General de la República es, por diseño constitucional, un órgano de control de segundo grado, autónomo e independiente, no depende de la Contraloría, aunque la fiscaliza, ni del gobierno, ni está adscrita a ningún ministerio; su carácter es el de una entidad estatal de rango constitucional encargada de una función especial.

La elección de su máxima autoridad, el auditor general, por parte del Consejo de Estado, a partir de candidatos propuestos por la Corte Suprema de Justicia, busca garantizar un origen independiente del influjo tanto del Ejecutivo como del Legislativo, mientras que la adición de requisitos⁹⁹ para el cargo, busca asegurar idoneidad técnica, a la par de condicionar el no haber ocupado cargos políticos en el año previo a su elección ni ser congresista, para evitar conflictos de interés¹⁰⁰.

La naturaleza jurídica de la Auditoría General se consolidó con la Ley 42 de 1993 y el Decreto 272 de 2000, que la definen como una entidad de vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal. En términos orgánicos, es una entidad de orden nacional con personería jurídica y autonomía propia, dirigida por el auditor general y su financiación proviene del presupuesto nacional¹⁰¹.

99 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 274: "... Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley".

100 Ídem: "... No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes".

101 Decreto 272 de 2000, "Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República", cit., art. 8.º: "... Por virtud de su autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, la Auditoría General de la República corresponderá a una sección del Presupuesto General de la Nación..."

Las funciones principales de la Auditoría General de la República, de acuerdo con el marco legal vigente pueden resumirse así:

- a. Vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales, departamentales, distritales y municipales “sin excepción alguna”¹⁰². Esto implica auditar los procesos de estas contralorías en el manejo de sus propios recursos, su presupuesto, contratación, bienes públicos asignados, así como evaluar la eficiencia, eficacia y economía de su gestión fiscalizadora.
- b. Ejercer control macro sobre el sistema de control fiscal. La Auditoría fija políticas, métodos y criterios para la rendición de cuentas que deben seguir las contralorías vigiladas, y determina indicadores para evaluar su desempeño, en esencia, actúa como estandarizador y evaluador de las contralorías, similar a como la CGR lo hace respecto de las entidades públicas en general¹⁰³. En este sentido, realiza auditorías financieras, de gestión y resultados a la CGR y contralorías territoriales, emitiendo informes sobre hallazgos, con recomendaciones o eventual determinación de responsabilidades administrativas o fiscales al interior de esas entidades.
- c. Una función específica, es expedir una certificación anual sobre la eficiencia¹⁰⁴ de cada contraloría territorial, con base en indicadores de gestión establecidos. Esta certificación sirve de insumo para que la Contraloría General pueda decidir intervenciones o asumir temporalmente competencias de contralorías que no estén cumpliendo adecuadamente su función.
- d. El auditor general revisa y fenece las cuentas fiscales de la CGR y de las contralorías territoriales, es decir, aprueba o desaprueba los estados financieros y la cuenta anual que es-

102 *Ibíd.*, art. 2°.

103 *Ibíd.*, art. 5°.

104 *Ibíd.*, art. 17.

tas entidades deben rendir sobre el uso de sus recursos, y si en sus auditorías encuentra irregularidades en el manejo de recursos por parte de funcionarios de una contraloría, la Auditoría General puede adelantar procesos de responsabilidad fiscal¹⁰⁵ contra dichos funcionarios. En tal sentido, actúa como un órgano de control fiscal respecto de las contralorías, similar a como la CGR lo hace respecto de otras entidades.

- e. La Auditoría también cumple un papel de orientar a las contralorías en mejores prácticas. Emite circulares unificando criterios, capacita personal de contralorías en metodologías de auditoría y procura armonizar procedimientos de control fiscal en todo el país, en conjunto con la Contraloría General. Esta labor consultiva busca elevar la calidad del control fiscal territorial¹⁰⁶. A diferencia de la CGR, la Auditoría General no presenta proyectos de ley, ni tiene iniciativa legislativa propia; sin embargo, puede proponer recomendaciones normativas en informes al Congreso o al Gobierno para mejorar el sistema de control fiscal.

De esta manera, la Auditoría General tiene un mandato fiscalizador sobre los que fiscalizan, siendo un eslabón crucial para asegurar que quienes combaten la corrupción, no incurran a su vez en manejos irregulares o negligentes. Así mismo, la autonomía de la Auditoría General se refleja también en su presupuesto y contratación, dispone de recursos asignados por ley anual de presupuesto y puede contratar auditorías forenses u otros servicios especializados para cumplir sus funciones, sin depender de la CGR. Del mismo modo, tiene competencia para solicitar información a cualquier contraloría y estas están obligadas constitucionalmente a colaborar y rendirle cuentas.

105 *Ibíd.*, art. 23.

106 *Ibíd.*, art. 24.

3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha contra la corrupción

El rol de la Auditoría General dentro del sistema, es el de garante de la integridad y eficacia del propio control fiscal; su presencia cierra el círculo de control público, así como las contralorías vigilan a todas las entidades que manejan recursos públicos, la Auditoría vigila a esas contralorías, asegurando que también ellas actúen con probidad y rigor, esto es vital en la lucha contra la corrupción, pues de nada sirve tener órganos de control si estos a su vez son ineficientes o corruptibles.

La Auditoría General contribuye a la lucha anticorrupción, por un lado, controlando el uso de los recursos asignados a las contralorías, evitando que en estas entidades de control ocurran desfalcos o abusos. Aunque los presupuestos de las contralorías no son muy grandes comparados con el total del gasto público, es fundamental que se manejen de forma ejemplar, ya que cualquier corrupción en una contraloría es doblemente grave, no solo por la pérdida de recursos, sino porque erosiona la confianza en el sistema de control.

Por otro lado, la Auditoría General evalúa la calidad del control fiscal que ejercen las contralorías, esto significa que vigila indirectamente cómo están combatiendo la corrupción dichas contralorías en sus jurisdicciones. Si una contraloría territorial es laxa o ineficiente fiscalizando a la administración de su departamento o municipio, la Auditoría General puede detectarlo mediante sus indicadores de desempeño. Este mecanismo persuasivo obliga a las contralorías a mejorar, so pena de posibles consecuencias, la más extrema, que la Contraloría General intervenga esa contraloría deficiente.

La Auditoría General también juega un rol preventivo y de unificación, ya que mediante sus políticas y directrices promueve que todas las contralorías adopten buenas prácticas. Cabe mencionar que la Auditoría General no es un órgano conocido por la ciudadanía en general, dado que su labor es más bien intra-estatal, sin embargo, su impacto es crucial puertas adentro. Para ilustrar su trabajo, la Auditoría presenta informes al Congreso de la República, en sus comisiones económicas, sobre el estado del control fiscal en el país.

C. Contaduría General de la Nación

1. Origen histórico y fundamento constitucional

La Contaduría General de la Nación –CGN– es la entidad responsable de llevar la contabilidad pública nacional y consolidar las cuentas del Estado colombiano; su creación obedece a la necesidad de separar las funciones de contabilidad y de control fiscal, que históricamente estaban unidas en la Contraloría hasta la Constitución de 1991. La CGR llevaba las cuentas generales de la Nación, lo cual implicaba que el mismo órgano que auditaba era quien preparaba los estados contables, generando críticas por posible falta de independencia en la información, así, el Constituyente quiso corregir esa situación para mejorar la transparencia y confianza en los datos financieros del Estado.

El fundamento constitucional de la Contaduría General se halla en el artículo 354 de la Carta Política¹⁰⁷, en el cual se instaure la figura del Contador General de la Nación y le confirió las funciones de llevar la contabilidad general del país, consolidarla con la de sus entidades descentralizadas, uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general de la nación y determinar las normas contables que deben regir en el país, en otras palabras, se dispuso la existencia de un responsable técnico de la información financiera pública, distinto del responsable del control fiscal.

Para desarrollar el mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 298 de 1996, y si bien hubo intentos previos de organización, como en 1995, cuando el Gobierno Nacional creó transitoriamente una Dirección General de Contabilidad Pública en el Ministerio de

107 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 354: “Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley”.

Hacienda¹⁰⁸, fue con la Ley 298 que formalmente nació la Contaduría General como entidad¹⁰⁹, se estructuró la CGN, estableció las funciones en cabeza del Contador General y las características de su autonomía, ya que a pesar de encontrarse adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con autonomía presupuestal, técnica y administrativa, y con regímenes especiales en materia de personal.

El Contador General de la Nación es nombrado por el Presidente de la República, de acuerdo con requisitos legales¹¹⁰, y en la práctica se le asigna un período institucional, no fijado en la Constitución, pero la ley ha señalado que presentará informes y su nombramiento coincide con el del presidente o depende de la designación presidencial.

Históricamente la función de contabilidad pública ha evolucionado, ya que durante gran parte del siglo xx la Contraloría llevaba los libros y consolidaba las cuentas nacionales, heredando las funciones de la antigua Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, suprimida en 1923 cuando nació la Contraloría, sin embargo, con la reforma de constitucional se crea un órgano separado para esas tareas, buscando mejorar la imparcialidad y calidad de la información financiera estatal. Desde su puesta en marcha en 1996, la Contaduría General ha sido responsable de todos

108 Decreto 85 de 10 de enero de 1995, "Por el cual se organiza la Dirección General de la Contabilidad Pública en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 41.673, del 10 de enero de 1995, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1703450>].

109 Ley 298 de 23 de julio de 1996, "Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia", cit., art. 1.º: "... como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Personería Jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación salarios y prestaciones".

110 *Ibid.*, art. 2.º: "El Contador General de la Nación será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los siguientes requisitos: a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio; b) Ser Contador Público, con tarjeta profesional vigente; c) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; d) Haber ejercido con buen crédito la profesión de contador público, durante diez (10) años, o la cátedra universitaria por el mismo tiempo, en establecimientos reconocidos oficialmente".

los balances consolidados del sector público y de la expedición de normas contables públicas.

2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales

La Contaduría General de la Nación es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda pero con independencia técnica, esto significa que, si bien orgánicamente figura dentro del sector hacienda, no está subordinada jerárquicamente en sus decisiones técnicas al Ministerio; la adscripción es principalmente para efectos administrativos, la CGN tiene personería jurídica propia, lo que le permite actuar, celebrar contratos y obligaciones en nombre propio; así mismo, cuenta con autonomía presupuestal, si bien sus recursos vienen del presupuesto general, tiene asignación directa y capacidad de ejecutarlos sin aprobación del Ministerio de Hacienda; cuenta también con la autonomía técnica, las normas contables públicas las define con autoridad y no pueden ser modificadas por otra entidad a menos que una ley lo disponga; y autonomía administrativa, pudiendo organizar su planta, estructura interna y reglamentos sin interferencia. En la práctica, la CGN actúa como ente rector técnico, similar a como un consejo técnico contable lo haría en el sector privado, pero a nivel estatal.

El titular de la CGN es el Contador General de la Nación, quien la dirige y representa legalmente, y aunque nombrado por el Presidente de la República, el diseño institucional busca que su designación recaiga en un profesional altamente calificado en contabilidad pública para garantizar un enfoque técnico.

Podemos reseñar entre sus funciones principales, derivadas del mandato constitucional y detalladas en la Ley 298 de 1996 y normas posteriores, las siguientes:

- a. Llevar la contabilidad general de la Nación¹¹¹, es decir, registrar y sistematizar todas las operaciones financieras, económicas y patrimoniales del nivel nacional. La CGN recopila la información contable de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades nacionales, y las consolida¹¹².
- b. Consolidar la contabilidad pública¹¹³ a nivel nacional de las cuentas de la Nación con las de sus entidades descentralizadas por servicios, como las empresas industriales y comerciales o los establecimientos públicos nacionales y descentralizadas territorialmente como los departamentos, municipios, distritos y sus entidades¹¹⁴.
- c. La CGN es la autoridad normativa en materia de contabilidad pública¹¹⁵, por lo cual expide el Plan General de Contabilidad Pública –PGCP– y las resoluciones que contienen las normas técnicas de contabilidad pública, basadas actualmente en estándares internacionales adaptados al sector público, como las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público –NICSP–, de manera que todas las entidades públicas deben aplicar esas normas al llevar sus libros.

111 *Ibíd.*, art. 9.º: “... la Contabilidad General de la Nación comprende la de los órganos que integran las Ramas del Poder Público en el nivel nacional, la de las entidades u organismos estatales autónomos e independientes, la de los organismos creados por la Constitución Nacional o por la ley, que tienen régimen especial, adscritos a cualquier Rama del Poder Público, la de las personas naturales o jurídicas y la de cualquier otro tipo de organización o sociedad, que manejen o administren recursos de la Nación en lo relacionado con estos”.

112 *Ibíd.*, art. 3.º.

113 *Ibíd.*, art. 10.º: “... la contabilidad pública comprende, además de la Contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con estos”.

114 *Ibíd.*, art. 3.º.

115 *Ibíd.*, art. 4.º.

- d. La CGN opera como un gran concentrador de datos contables, administra sistemas de información como el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública –CHIP–, plataforma donde las entidades reportan de forma periódica sus estados financieros para la consolidación nacional, también participa en la administración del módulo contable del Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF– que usan muchas entidades nacionales¹¹⁶.
- e. Cada año la entidad elabora el Balance General de la Nación, que es el estado financiero consolidado del Gobierno Nacional y entidades adscritas, y un Balance Consolidado del Sector Público, además prepara el estado de actividad financiera del tesoro. Estos informes se presentan al Congreso de la República como parte de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que el gobierno debe rendir¹¹⁷.
- f. Conceptúa sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación para asegurar su correspondencia con el Plan General de Contabilidad Pública, lo que evita que haya divergencias entre cómo se registra contablemente y cómo se programa presupuestalmente¹¹⁸.
- g. Similar al sistema de control fiscal, en contabilidad pública existe una red de oficinas de contabilidad en entidades, la CGN dirige este sistema¹¹⁹, emitiendo lineamientos, capacitando contadores públicos oficiales y resolviendo consultas¹²⁰.

116 Ídem.

117 Ídem.

118 *Ibíd.*, art. 4º.

119 *Ibíd.*, art. 7º: “... El Sistema Nacional de Contabilidad Pública es el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente, que al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y el control interno y externo de la administración pública”.

120 *Ibíd.*, art. 4º.

En términos resumidos, mientras la Contraloría controla y evalúa, la Contaduría registra y reporta; su función es más técnica que jurídica, se encarga de que las “cifras” de la gestión pública sean correctas, completas y comparables, lo que la convierte en soporte fundamental para la toma de decisiones y para el control, ya que la Contraloría basa muchas de sus auditorías en la información preparada por la Contaduría General.

3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha contra la corrupción

Aunque la Contaduría General de la Nación no es un órgano de control en sentido estricto, es decir, no realiza vigilancia ni impone sanciones, desempeña un rol indispensable en el sistema de control fiscal al proveedor oficialmente de la información financiera confiable sobre la cual los organismos de control ejercen sus funciones.

Al unificar normas y centralizar datos, reduce la posibilidad de manipulaciones contables que oculten desfalcos. Si cada entidad llevara su contabilidad bajo criterios distintos, sería más fácil encubrir irregularidades, con un marco contable homogéneo, las anomalías resaltan.

Así mismo, con la producción del Balance General de la Nación, que es examinado por la Contraloría y sometido a aprobación del Congreso, se facilita que la CGR y los congresistas detecten posibles faltantes o sobrevaloraciones. La Contaduría General también es protagonista en la modernización y transparencia fiscal, esto se evidencia con la implementación de estándares internacionales, y en la lucha anticorrupción, se ha vuelto relevante la iniciativa de datos abiertos, en la cual la CGN se ha sumado publicando en su página web bases de datos completas de ejecución contable de entes públicos, facilitando así el escrutinio ciudadano. La disponibilidad de datos contables confiables, permite a periodistas y organizaciones no gubernamentales realizar sus propios análisis y destapar posibles irregularidades.

D. Oficinas de Control Interno en entidades públicas

1. Origen histórico y fundamento constitucional

Las Oficinas de Control Interno –OCI–, también denominadas unidades u oficinas de auditoría interna gubernamental, son estructuras establecidas al interior de cada entidad pública para velar por el adecuado funcionamiento de los procesos internos y prevenir irregularidades; su origen jurídico contemporáneo se encuentra en la Constitución de 1991 y en la legislación de 1993.

El fundamento constitucional está dado principalmente por el artículo 209 de la Constitución, que señala los principios de la función administrativa¹²¹, y si bien no menciona explícitamente el control interno¹²², sienta las bases para exigir mecanismos que aseguren esos principios, lo que en concordancia con el artículo 269 de la Constitución, ordena a todas las entidades del Estado implementar sistemas de control interno¹²³ y faculta al legislador para reglamentarlos,

121 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

122 Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”, cit., art. 1.º: “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”.

123 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 269: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas”.

incluso permitiendo excepciones o la contratación del servicio con compañías privadas colombianas.

En desarrollo de este mandato, el Congreso expidió la Ley 87 de 1993¹²⁴, la piedra angular del Sistema de Control Interno en Colombia, en ella se definen los objetivos, componentes y responsabilidades del control interno, se dispone la creación de unidades u oficinas de control interno en las entidades y se establecen los roles, tanto de los jefes de esas oficinas como de los directivos de la entidad en materia de control interno. Dicha norma fue complementada posteriormente por otras como el Estatuto Anticorrupción, que reforzó ciertas obligaciones de reporte, y desarrollos metodológicos como el Modelo Estándar de Control Interno –MECI–¹²⁵, que estableció un marco de referencia obligatorio para los sistemas de control interno.

Es importante mencionar, que si bien se habla de “oficinas de control interno” en general, no todas las entidades tenían inicialmente oficinas dedicadas exclusivamente a esta función; las entidades pequeñas realizan el control interno con personal de planta que desempeña esa labor, además de otras o contratan a terceros, pero con el tiempo la tendencia ha sido a crear dependencias especializadas.

2. Naturaleza jurídica, autonomía y funciones principales

Las Oficinas de Control Interno no son entidades con personería jurídica propia, sino dependencias internas de cada organismo público, en cuanto a naturaleza, constituyen unidades administrativas asesoras, sujetas a la estructura jerárquica de la entidad, pero con un nivel de independencia funcional para poder evaluar de forma obje-

124 Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”, cit.

125 Decreto 1599 de 20 de mayo de 2005, “Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano”, *Diario Oficial* n.º 45.920, del 26 de mayo de 2005, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1910681>].

tiva los procesos, por norma general, el Jefe de la Oficina de Control Interno depende directamente del máximo directivo de la entidad.

Las OCI tienen autonomía técnica en el sentido de que sus planes de auditoría interna y evaluaciones no deben ser dictados por las demás dependencias; ellas mismas, con base en metodologías estándar, definen qué procesos auditar y qué recomendaciones emitir, sin embargo, su autonomía está limitada por la subordinación administrativa, el jefe de la entidad sigue teniendo la facultad de nombrar o remover al jefe de control interno si este forma parte de la planta de personal de la entidad. Esto implica que el nivel de independencia real puede variar según la cultura organizacional y el respaldo que dé el jefe de entidad al ejercicio del control interno.

Los objetivos principales de las Oficinas de Control Interno se encuentran en la Ley 87 de 1993¹²⁶ y sus decretos reglamentarios, los cuales definen un conjunto de propósitos que, en términos generales, se pueden resumir así:

- a. La oficina debe verificar que existan mecanismos de control en cada uno de los procesos misionales y de apoyo de la entidad y evaluar su efectividad, esto incluye revisar procedimientos, manuales, segregación de funciones, etc., para asegurar que están diseñados adecuadamente para prevenir y detectar errores o irregularidades.
- b. Realizar auditorías periódicas, independientes y objetivas sobre las operaciones, programas, proyectos y áreas de la entidad, con el fin de emitir informes con hallazgos, conclusiones y recomendaciones; estas auditorías pueden ser financieras, de cumplimiento, de gestión y de procesos.
- c. Aunque suene contrapuesto a la labor evaluativa, las OCI también cumplen un rol de asesoría, orientando a las diferentes

126 Ley 87 de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones", cit.

dependencias en la adopción de controles y procedimientos correctivos.

- d. Esto implica promover en todos los servidores la conciencia de la importancia del control interno y que cada cual es responsable por los controles de su área. Esto se traduce en capacitaciones, circulares, charlas sobre ética, gestión del riesgo, etc.
- e. Se asignó a las OCI la tarea de coordinar la “identificación de riesgos” en la entidad y proponer planes de manejo de esos riesgos.
- f. La Ley 87 ordena a las OCI dar seguimiento a las recomendaciones o requerimientos que hagan órganos externos, así, la Oficina de Control Interno debe asegurarse de que la entidad atienda oportunamente los hallazgos de la Contraloría, implementando correctivos para subsanar deficiencias señaladas.
- g. El Jefe de Control Interno elabora informes semestrales sobre el estado del Sistema de Control Interno en la entidad, que se remiten a la Dirección de Función Pública y al Comité Interinstitucional de Control Interno.

En cuanto a su autonomía, se espera que los jefes de control interno tengan una posición equivalente a la de otros jefes de oficina asesor, con acceso directo al director, la ley les reconoce participación en los comités de dirección o coordinación para que tengan voz en decisiones estratégicas relacionadas con controles. Sin embargo, no son entes autónomos del todo, operan dentro de la entidad y su efectividad puede depender de la receptividad de la administración a sus recomendaciones.

3. Rol en el sistema de control fiscal y su impacto en la lucha contra la corrupción

Dentro del sistema de control fiscal, las Oficinas de Control Interno representan el componente de control previo y concomitante inserto en la gestión misma. Mientras la Contraloría ejerce un control “desde afuera” y *a posteriori*, el control interno se realiza “desde adentro” y normalmente antes o durante la ejecución de las actividades, por tanto, su rol es altamente complementario.

A través de la evaluación de riesgos y el establecimiento de controles, las OCI ayudan a diseñar cercos contra la corrupción, y si pese a los controles ocurre un acto irregular, la Oficina de Control Interno puede detectarlo antes de que el daño sea grave o se consolide. Este rol de alerta temprana interna es fundamental, muchas veces, un hallazgo de la Contraloría viene meses o años después de ocurrido el hecho; en cambio, el control interno puede hallarlo en días o semanas, cuando es más fácil de remediar. Cuando la Contraloría realiza una auditoría, se apoya en gran medida en el trabajo del control interno, y por mandato legal, la CGR evalúa el sistema de control interno de cada entidad auditada.

En términos sistémicos, las OCI constituyen la primera línea de defensa contra la corrupción administrativa, si fallan, entran las segundas líneas *a posteriori*, de ahí que la política pública insista en fortalecer el control interno, ya que un buen control interno reduce la carga a la Contraloría y previene pérdidas. En actos cotidianos, la OCI vela por el apego a la normatividad, lo que evita que se formalicen actos contrarios a la ley, y aunque no puede anularlo directamente, la OCI puede advertir por escrito al ordenador del gasto e incluso escalar la advertencia a órganos de control externo si no le hacen caso, esa constancia puede frenar al directivo si sabe que quedará evidencia de la advertencia.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTROL FISCAL Y PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En el capítulo anterior se abordó la evolución histórica y constitucional del control fiscal en Colombia, destacando cómo la Constitución Política de 1991 significó un cambio paradigmático al instaurar un modelo moderno de vigilancia posterior y selectiva, en contraste con el control previo imperante anteriormente. Así mismo, se analizaron las principales instituciones encargadas de ejercer este control, comenzando por la Contraloría General de la República, cuya autonomía constitucional, naturaleza jurídica especializada y amplias funciones, constituyen elementos esenciales para garantizar una efectiva protección del patrimonio público y un significativo aporte en la lucha contra la corrupción.

Lo anterior, sin dejar de lado instituciones complementarias como la Auditoría General de la República, responsable de supervisar la gestión fiscal de la Contraloría y demás contralorías territoriales; la Contaduría General de la Nación, cuya labor técnica contribuye a la transparencia y claridad de la contabilidad pública; y las Oficinas de Control Interno, encargadas de fortalecer la prevención, detección y autocorrección de irregularidades dentro de las entidades públicas.

Ahora bien, una vez establecido este marco institucional e histórico, el presente capítulo se concentrará en examinar los fundamentos jurídicos del derecho fiscal y los procesos derivados de la responsabilidad fiscal, elementos esenciales para comprender a fondo cómo se operativiza el control de los recursos públicos. Para ello, se explorarán en primer lugar los conceptos y principios esenciales del derecho fiscal colombiano, entendido no solo como un

régimen normativo específico, sino también como una rama autónoma del derecho público.

I. CONCEPTO Y PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL

Conceptualizar el control fiscal en Colombia brinda la oportunidad de ofrecer contenido, material, sustancia, al concepto mismo; sea parte de esto lo ya mencionado en el capítulo anterior, una perspectiva casi histórica y evolutiva del tema de estudio. No es solo esta perspectiva la que da sentido a lo que aquí se pretende ilustrar, a la par de lo histórico, verbigracia, se podría desde lo ontológico, indagar por la esencia del control fiscal como institución del Estado; o desde una perspectiva axiológica, cuestionar cómo principios y valores como la transparencia, la responsabilidad y la moralidad administrativa, orientan el diseño institucional y su funcionamiento, o pensar sobre los fines del control fiscal, y si su existencia subordinaba a la función pública.

Lo anterior, ya que siguiendo a RUTHERS¹²⁷, los conceptos jurídicos no deben ser entendidos como construcciones cerradas o puramente técnicas; por el contrario, son instrumentos complejos, cargados de historia, de valor, de política, que deben poder interpretarse¹²⁸ desde los cambios y complejidad creciente de la sociedad. Y es que si bien, no es propósito de este capítulo adentrarse de manera extensa en consideraciones de orden filosófico, tampoco lo es eludir dichas consideraciones, ya que, al contrario, se constituyen en piezas que enriquecen el ejercicio interpretativo.

De manera que, podemos definir al control fiscal como:

Una función pública que tiene por objeto la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, ejercida por la Contraloría General de la República,

127 BERND RÜTHERS. *Teoría general del derecho*, 13.^a ed., Bogotá, Temis, 2018.

128 "... los juristas son considerados, por muchos de sus contemporáneos, como verdaderos acróbatas de la interpretación. De idénticos textos legales, ellos logran extraer, como por arte de magia, las respuestas deseadas por el sistema político dominante". *Ibíd.*, p. 19.

las contralorías territoriales y la Auditoría General, que se cumple mediante el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley¹²⁹.

Es decir, podemos encontrar y dar una definición, una delimitación, que justamente cuente con la característica de simplicidad, no es esto lo que encontraremos si buscamos en lugar de definir, conceptualizar¹³⁰, en dicho caso más que una definición estrictamente legal, buscamos un concepto dinámico, que recoge no solo un mandato constitucional, sino también una función crítica del Estado moderno, inseparable de su deber de rendición de cuentas, de garantía de los derechos fundamentales.

En ese sentido, dicha función parte desde el por qué se necesitan controles en general dentro del Estado, ante lo cual observamos que todo ejercicio de poder, en especial el que involucra el manejo de recursos colectivos, comporta un riesgo de desviación, abuso o ineficiencia.

De las razones para que se presenten dichos riesgos, estas pueden ser agrupadas en las que emergen de la estructura misma del Estado, del diseño mismo del sistema y las que surgen producto de comportamientos humanos, de manera que allí, donde se toman decisiones

129 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Sentencia de 4 de agosto de 2003, C. P.: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE, Rad. n.º 1522, (referencia: Restitución o reparación de bienes por pérdida, daño o deterioro en actos que no tengan relación directa con la gestión fiscal).

130 "Cuando el legislador formula normas se vale del lenguaje corriente, del lenguaje común. Se puede tomar cualquier ley, cualquier libro de doctrina, cualquier comentario jurídico y siempre se va a topar uno con conceptos que han sido extraídos de la realidad que nos rodea: nacimiento, muerte, cosa, patrimonio [...] etc., y así hasta el infinito; pues no hay final, de la misma manera que la realidad, de donde dichos conceptos son extraídos, no tiene final alguno. Son puros concepto del lenguaje corriente ¿No es acaso el lenguaje de la ley algo muy distinto al lenguaje común, al lenguaje corriente? Si esto no fuese así, el aprendizaje de los conocimientos jurídicos no requeriría un estudio de varios años". ARTHUR KAUFMANN. *Filosofía del derecho*, 2.ª ed., Bogotá, Externado de Colombia, 1997, pp. 201 y 202.

con incidencia en lo público, surge de manera correlativa la necesidad de vigilancia, evaluación y, eventualmente, corrección.

Dicha lógica no es exclusiva del pensamiento jurídico, en disciplinas como la administración de empresas, se ha establecido el control como una de las áreas funcionales clave para la gestión de una organización, en compañía de la planeación, organización, dirección y ejecución, donde el control aparece como la fase que cierra el ciclo, pero que a su vez retroalimenta todo el sistema; su función es evaluar los resultados obtenidos frente a los objetivos trazados, detectar desviaciones, medir el rendimiento y proponer ajustes.

Y que, en el caso de lo jurídico, se presenta en múltiples tipológicas, uno de los más relevantes es el control de constitucionalidad, ejercido por la Corte Constitucional, que se encarga de verificar la conformidad de las leyes y actos del poder público con la Constitución Política.

Otro tipo fundamental es el control de legalidad, ejercido por los jueces, que tiene como objetivo asegurar que las decisiones que emergen del Estado se ajusten al marco normativo, así como el control político, que a su vez, es ejercido principalmente por el Congreso de la República mediante funciones como la moción de censura, los debates de control político y la exigencia de rendición de cuentas por parte de los ministros y funcionarios del Ejecutivo. Este tipo de control se basa en el principio de responsabilidad política dentro de un régimen democrático.

El control social representa una dimensión participativa del control, en la que los ciudadanos y organizaciones sociales ejercen vigilancia sobre la gestión pública, a través de mecanismos como las veedurías ciudadanas, las acciones populares y las audiencias públicas, así como el control interno, el cual referimos como control previo y concomitante inserto en la gestión misma de las organizaciones.

Y por último, el control disciplinario, ejercido principalmente por la Procuraduría General de la Nación, el cual está orientado a sancionar las faltas cometidas por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Este tipo de control busca asegurar la probidad, la ética y la legalidad en el comportamiento de quienes detentan funciones públicas, de manera que la existencia de múltiples

controles¹³¹ en un Estado de derecho no solo es necesaria, sino profundamente enriquecedora, en tanto permite abordar la vigilancia del poder público desde diversas ópticas y niveles, y por supuesto, no mencionado pero incluido entre dichos controles, se encuentra el control fiscal.

El alcance del control fiscal ha sido objeto de desarrollo por parte de la Corte Constitucional, que lo ha caracterizado como un concepto de gran amplitud. En esa medida, comprende un espectro extenso que se proyecta, tanto en el ámbito territorial como en los distintos niveles administrativos, abarcando la administración nacional centralizada, la descentralización territorial y por servicios e incluso la gestión realizada por particulares. Esta concepción del control fiscal como una noción de amplio espectro en el ordenamiento colombiano, se articula con las limitaciones específicas y constitucionales que el propio tribunal ha interpretado en su jurisprudencia. Según lo señalado por la Corte, dichas limitaciones se dividen en dos categorías: de un lado, las características específicas del control fiscal, y de otro, sus características constitucionales¹³².

En consecuencia, el control fiscal, visto desde la óptica de sus características específicas, constituye una función pública de amplio alcance que se desarrolla mediante un sistema de control posterior y selectivo, orientado a asegurar un manejo eficiente y adecuado de los recursos y bienes públicos. En el marco del ordenamiento

131 Ante esta gama de controles, YOUNES MORENO, nos dirá que: “Justamente y con oportunidad de los distintos controles [...] se deriva como conclusión, sencilla pero axiomática, que la vigilancia es múltiple, que la fiscalización se ejerce desde distintos ángulos, ya que tan solo uno de ellos no bastaría para lograr el equilibrio de poder, la protección de los derechos de los ciudadanos, el respeto a la ley, y el obedecimiento a los mandatos soberanos del pueblo, que son ideales del Estado de derecho y de la organización democrática de la comunidad política”. DIEGO YOUNES MORENO. *Derecho del control fiscal: Actualizado con el acto legislativo 4 de 2019 y el decreto 403 de 2020*, 8.ª ed., Bogotá, Ibáñez, 2022, p. 47.

132 “... cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquél, ni su régimen jurídico”. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-557 de 20 de agosto de 2009, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-557-09.htm>].

jurídico colombiano, ha sido configurado como un mandato de rango constitucional que, por disposición del constituyente originario, prevalece sobre las demás normas que integran el sistema, en tanto garantiza la realización efectiva de los principios consagrados en la Carta Política. De igual forma, asegura que la vigilancia de la gestión fiscal se ejerza conforme a los procedimientos, sistemas y principios definidos por el legislador. Así mismo, se trata de un concepto integral, ya que no se limita al ámbito financiero, sino que comprende también la evaluación de la gestión, el respeto a la legalidad y los resultados derivados del proceso de control.

Por su parte, las características de orden constitucional fueron estudiadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-374 de 1995, se explicó que el ejercicio del control fiscal, calificado en la Constitución como una función pública, se sujeta en términos generales a las siguientes reglas:

- a. Se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.
- b. El ejercicio de la vigilancia fiscal se manifiesta y hace efectiva a través del control financiero, de legalidad, de gestión y de resultado, sobre la actividad de la gestión fiscal del Estado, fundado en criterios de eficiencia, moralidad, economía, equidad y en la valoración de los costos ambientales. Para la efectividad del aludido control, se utilizan mecanismos auxiliares, como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades sujetas a la vigilancia.
- c. El control fiscal se ejerce en los distintos niveles administrativos, esto es, en la administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejan bienes o recursos públicos. Es decir, que el control fiscal cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquél, ni su régimen jurídico.

- d. Consecuente con la concepción participativa del Estado social de derecho se prevén, según la regulación que establezca la ley, sistemas de intervención ciudadana en la vigilancia de la gestión pública en los diferentes sectores de la administración¹³³.

En ese sentido, resulta evidente que el control fiscal en Colombia no puede entenderse como una función pública absoluta, pues se encuentra sujeto a limitaciones de rango superior. Tales restricciones provienen, de un lado, de las disposiciones contenidas en la parte dogmática de la Constitución, donde se consagran principios, derechos fundamentales y valores fundacionales del modelo de Estado; y, de otro lado, de los estándares internacionales en materia de fiscalización, como las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI–, adoptadas por la INTOSAI, así como por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS–, de la cual forma parte la Contraloría General de la República de Colombia.

Estas normas constituyen directrices y parámetros que señalan la necesidad de que la administración de los recursos públicos se realice bajo el respeto de reglas de conducta personal inspiradas en la moral y la ética, y de conformidad con las disposiciones jurídicas expedidas para garantizar una adecuada gestión de los bienes y dineros del Estado. Su origen se remonta a la Declaración de Lima, en la cual la INTOSAI subrayó la importancia de implementar modelos de fiscalización aplicables a nivel mundial, orientados a promover una distribución más eficiente y equitativa de la riqueza.

En el caso colombiano, la Contraloría General de la República ha incorporado dichos lineamientos en su práctica institucional. Prueba de ello, es la expedición del documento “Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR”¹³⁴, en el cual

133 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-374 de 1995, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, cit.

134 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR: En el marco de las normas de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI*, Bogotá, CGR, marzo de 2017, disponible en [https://sica.contraloria.gov.co/SicaInf/cl/contraloria/sicainf/arqt/web/pf/manuales/GuiaAuditoria/OPPIOS_FUND_Y_ASPECTOS_GENERALES_AUDITORIAS_CGR.pdf].

el Contralor General y su equipo de trabajo adoptaron la Norma ISSAI 100 como la base que orienta cualquier tipo de auditoría realizada por la entidad. Allí se destacan como principios esenciales la independencia, la integridad, la objetividad y la imparcialidad.

II. SISTEMAS DE CONTROL FISCAL

El sistema de control fiscal en Colombia ha experimentado tres grandes transformaciones históricas, en primer lugar, antes de la Constitución de 1991, predominaba un modelo basado en el control previo; luego, con la Constitución de 1991, se adoptó un esquema de control posterior y selectivo, se estableció una fiscalización *ex post* basada en criterios técnicos y autónomos, operada principalmente por la Contraloría General y las contralorías territoriales y desarrollada normativamente mediante Leyes como la 42 de 1993¹³⁵ y la 610 de 2000¹³⁶; y finalmente, con el Acto Legislativo 04 de 2019¹³⁷ y su desarrollo normativo en el Decreto 403 de 2020¹³⁸, se introdujo un tercer modelo que complementa el posterior con un control preventivo y concomitante, permitiendo una vigilancia simultánea y en tiempo real sobre los recursos públicos.

De estas tres etapas, mencionemos que en la anterior a la Carta de 1991, el control fiscal adoptó inicialmente un enfoque previo, concebido como un filtro obligatorio antes de la ejecución de actos o transacciones públicas, el Decreto 925 de 1976 lo definió explícitamente como un mecanismo mediante el cual la Contraloría examinaba anticipadamente los actos y documentos que fundamenta-

135 Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, cit.

136 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, cit.

137 Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, cit.

138 Decreto 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”, cit.

ban las operaciones, verificando su conformidad con las normas, leyes y procedimientos vigentes¹³⁹.

De este modo, áreas como licitaciones o contratos no podían avanzar sin la presencia activa de un representante de la Contraloría, si este detectaba observaciones, la ejecución quedaba suspendida hasta tanto no se resolvieran dichas irregularidades; este modelo fue desestimado por la Constitución de 1991.

Por otra parte, el control perceptivo, conocido también como control concomitante o concurrente, es un método de supervisión que se realiza en tiempo real, es decir, mientras se lleva a cabo una actividad pública, no solo antes ni después, permite verificar que los bienes o fondos bajo revisión efectivamente existan y correspondan con los registros contables en el momento exacto de su ejecución.

En la práctica, el control perceptivo implica que funcionarios o delegados realizan inspecciones y verificaciones físicas, esto permite detectar inconsistencias, alertar al gestor y corregir errores al instante, lo cual reduce significativamente los riesgos de corrupción, desviación de recursos o ejecución irregular¹⁴⁰.

El control posterior, establecido en la Ley 20 de 1975 y definido procedimentalmente por el Decreto 925 de 1976, es la verificación de las transacciones ya ejecutadas por entidades públicas. Este enfoque se consolidó plenamente tras la Constitución de 1991, en el que se debe examinar después de realizada la gestión si los actos y documentos que la respaldan cumplieron con las normas legales y contables, y si los recursos se administraron adecuadamente; en la práctica, este modelo permite evaluar los gastos y operaciones

139 Decreto 925 de 11 de mayo de 1976, "Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística", cit., art. 2.º: "El control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos".

140 *Ibíd.*, art. 3.º: "El control perceptivo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su control, consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros".

realizadas sin interrumpir su ejecución, ya que centra su acción en la evaluación del resultado¹⁴¹.

En una segunda etapa, con la expedición de la Carta del 91, se instauró el modelo de control fiscal posterior y selectivo, el control se ejercería “en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley”¹⁴². Su desarrollo se dio con la Ley 42 de 1993, y en caso de control posterior, se entiende como la vigilancia sobre los actos ya realizados, mientras que el control selectivo implica la elección de una muestra representativa de transacciones o actividades a fin de generar conclusiones válidas sobre el conjunto¹⁴³.

Esta reforma supuso el abandono definitivo del anacrónico modelo de control previo, reemplazado por una fiscalización posterior y selectiva, entendida como la vigilancia de las actividades, operaciones y resultados ya ejecutados por los sujetos de control. Así, la Contraloría emprendió la tarea de examinar únicamente las transacciones realizadas, sin interferir en la gestión en curso, permitiendo que la administración pública actuara con autonomía¹⁴⁴.

141 *Ibíd.*, art. 4.º: “El control posterior que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos”.

142 Constitución política de Colombia de 1991, cit., art. 267.

143 Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, cit., art. 5.º: “Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal”.

144 “El control fiscal posterior no es per se inoportuno; la oportunidad no se relaciona con la etapa o momento en que según la Constitución éste debe realizarse, sino con el término en el que las autoridades respectivas deben ejercerlo, que necesariamente, ha de ser después de ejecutados los procesos u operaciones objeto de control y antes de que prescriban las acciones fiscales, administrativas, disciplinarias o penales, procedentes según la Constitución y la ley”. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-623 de 25 de agosto de 1999, M. P.: CARLOS GAVIRIA DIAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-623-99.htm>].

*A. Control posterior y selectivo,
preventivo y concomitante*

En tercer lugar nos encontramos con el panorama actual del control fiscal, derivado del Acto Legislativo No. 04 de 2019, que representa un hito en la evolución del sistema de control fiscal en Colombia. Su principal propósito fue reformar el régimen de vigilancia constitucional, fortaleciendo las facultades de la Contraloría General de la República y consolidando un modelo dual de control: *ex post* y *ex ante*.

En materia constitucional, modificó el artículo 267 de la Carta Política, manteniendo la naturaleza de control posterior y selectivo, mientras incorporó la posibilidad de ejercer un control preventivo y concomitante con el fin de proteger el patrimonio público de manera eficaz a lo largo de todo el ciclo fiscal. Esta modalidad simultánea, que opera en tiempo real, no implica coadministración ni autoridad vinculante sobre las decisiones de los gestores públicos. Además, el Acto Legislativo reformó el artículo 268, ampliando las facultades del Contralor General, quien ahora dispone de competencias prevalentes frente a las contralorías territoriales y asume funciones adicionales en la gestión del registro de deuda pública, facultades de policía judicial y la imposición de sanciones preventivas por el bloqueo o retardo injustificado en el suministro de información clave para la vigilancia fiscal.

La reforma también impactó los artículos 271 y 272, garantizando que los hallazgos, tanto de las investigaciones preliminares como de los procesos de responsabilidad, tengan valor probatorio ante la Fiscalía y la jurisdicción contencioso-administrativa, y reforzando el principio de coordinación y concurrencia entre la Contraloría General y las territoriales con un enfoque de competencia preferente.

El Decreto 403 de 2020, desarrolla el marco del Acto Legislativo 04 de 2019, y en él se reafirma la estructura básica de un régimen de control fiscal posterior y selectivo; establece que el control posterior implica una fiscalización de la gestión ya ejecutada, enfocada en verificar si las actividades, operaciones, procesos y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas,

presupuestos y marcos normativos vigentes, y si contribuyen efectivamente a los fines esenciales del Estado. Al mismo tiempo, este control se desarrolla bajo un criterio de selectividad, lo que permite concentrar la atención en aspectos de mayor relevancia o riesgo¹⁴⁵.

Por su parte, el control fiscal concomitante y preventivo también encuentra su desarrollo en el Decreto 403 de 2020, complementando el control tradicional posterior con mecanismos de alerta temprana. Este tipo de control se concibe como una vigilancia “excepcional, no vinculante, no implica coadministración”¹⁴⁶ y se caracteriza por la facultad de la Contraloría General para formular advertencias al gestor fiscal cuando detecte riesgos que comprometan el patrimonio público durante la ejecución de actos, contratos, proyectos o programas.

Su finalidad no es otra que proteger el erario mediante un seguimiento continuo y en tiempo real, evaluando hitos clave del ciclo de gestión pública y advirtiendo sobre eventos que puedan generar daños futuros al patrimonio¹⁴⁷. Para lograr esto, el uso de tecnologías de información y comunicación es una de las piezas claves de la reformar, permitiendo el acceso permanente a datos, siempre sin interferir en la toma de decisiones de los gestores públicos¹⁴⁸.

El seguimiento puede sustentarse en acciones como análisis de información, articulación con el control social e interno, acompañamiento en instancias decisorias, ejecución de auditorías específicas y participación en audiencias de conciliación ante la Procuraduría, entre otras herramientas que permiten una vigilancia preventiva efectiva¹⁴⁹.

Ahora bien, y respecto a los principios en esta última etapa, recordemos que antes de la creación del Decreto-Ley 403 de 2020, el sistema de control fiscal se basaba en apenas cinco principios fundamentales: eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de cos-

145 Decreto 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”, cit., art. 53.

146 *Ibíd.*, art. 54.

147 *Ibíd.*, art. 55.

148 *Ibíd.*, art. 56.

149 *Ibíd.*, art. 57.

tos ambientales, tal como los había establecido la Ley 42 de 1993; sin embargo, el Decreto 403 amplió significativamente esta base normativa, incorporó un total de 17 principios, agregando nuevos criterios como: concurrencia, coordinación, desarrollo sostenible, especialización técnica, inoponibilidad del acceso a la información, tecnificación, integralidad, oportunidad, selectividad, entre otros.

Este cambio no solo refleja una evolución cuantitativa, sino una transformación cualitativa del enfoque fiscal; el sistema dejó de ser meramente técnico y administrativo para convertirse en un entramado normativo más sofisticado, que busca atender las complejidades del Estado moderno, como la protección ambiental, la gestión de riesgos, la adopción de nuevas tecnologías y la interacción institucional. En lo que sigue, explicaremos en detalle cada uno de estos 17 principios¹⁵⁰, mostrando cómo construyen un marco de control fiscal más robusto, diverso y acorde con los retos contemporáneos de la administración pública.

El principio de *eficiencia* exige que la vigilancia sobre los recursos públicos busque siempre la mejor relación entre costos y resultados, asegurando que el gasto produzca el mayor provecho posible con los mínimos recursos necesarios. La *eficacia* complementa este enfoque señalando que los resultados obtenidos deben corresponder efectivamente a los objetivos y expectativas planteados, en tiempo, calidad y forma adecuada; mientras el principio de *equidad* introduce una mirada redistributiva, obligando a evaluar cómo los recursos públicos benefician a diferentes sectores.

La *economía*, en tanto, refuerza la austeridad y optimización en el uso de recursos, impulsando un control que no solo sea eficaz, sino también prudente; el principio de *concurrencia* reconoce que la Contraloría General y las territoriales comparten competencias, exigiendo una división clara y sin solapamientos; mientras que la *coordinación* exige que dichas competencias se ejerzan de manera complementaria, alineada con los fines del Estado social de derecho.

150 *Ibíd.*, art. 3°.

La *sostenibilidad* impone que todo control considere impactos ambientales y sociales, asegurando que los recursos naturales se usen racionalmente, de modo que su explotación presente beneficios presentes y futuros. En el mismo sentido, la *valoración de los costos ambientales* obliga a cuantificar e internalizar los impactos ecológicos en la evaluación fiscal.

El principio de *efecto disuasivo* sostiene que la vigilancia debe generar conciencia en los gestores sobre las consecuencias, incentivando el cumplimiento voluntario de las normas y evitando irregularidades; en esta línea, la *especialización técnica* exige que el control sea realizado con conocimientos sectoriales profundos, utilizando métodos académicamente sólidos.

Otro principio clave es la *inoponibilidad en el acceso a la información*, que garantiza que ningún tipo de reserva impida que la Contraloría acceda a los elementos necesarios para su labor; La *tecnificación* introduce el uso de herramientas tecnológicas avanzadas, como inteligencia artificial y analítica de datos, para mejorar la capacidad de vigilancia.

La *integralidad* obliga a evaluar tanto los aspectos micro como macro de la gestión fiscal, desplegando un análisis completo. El principio de *oportunidad* señala que las acciones de control deben desarrollarse en el momento justo para maximizar su impacto, evitando respuestas tardías que puedan ser irrelevantes.

El principio de *prevalencia* establece que, ante conflictos de competencia, la Contraloría General tendrá prioridad sobre las territoriales en los casos determinados; El de *selectividad* remarca que el control debe enfocarse en las acciones y sujetos que presenten mayor riesgo o vulnerabilidad; finalmente, estos principios se entrelazan, en un ejercicio que debe contar con *subsidiariedad*, es decir, en un nivel más próximo al ciudadano.

B. Función de advertencia y el Sistema General de Advertencia Público

La función de advertencia¹⁵¹, es el elemento central que materializa el control concomitante y preventivo del sistema fiscal, esta función es excepcional, no vinculante y no supone coadministración; se trata, en cambio, de una facultad exclusiva del Contralor General para emitir advertencias cuando detecta riesgos inminentes que puedan comprometer el patrimonio público, durante la ejecución de contratos, proyectos o procesos en curso.

El objetivo de estas advertencias es garantizar la defensa y protección del patrimonio público mediante un seguimiento continuo de los ciclos de gestión, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos, permitiendo que el gestor evalúe si debe tomar acciones preventivas frente a un posible daño¹⁵². Este enfoque activa un seguimiento permanente, con acompañamiento presencial o mediante tecnologías de la información, sin que la Contraloría interfiera en las decisiones del gestor.

Y como plataforma central para gestionar las advertencias emitidas por la Contraloría, se crea el Sistema General de Advertencia Pública –SIGAP–¹⁵³, diseñado para consolidar la nueva función pre-

151 Decreto 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”, cit., art. 54. “... corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República”.

152 *Ibíd.*, art. 55.

153 *Ibíd.*, “Artículo 71. Sistema General de Advertencia Pública. El Sistema General de Advertencia Pública -SIGAP-, administrará la información concerniente a las advertencias dirigidas a los gestores fiscales. El Contralor General de la República con el apoyo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI-, la Unidad Especial de Prevención e Intervención y la Oficina de Planeación definirá el contenido, estructura y criterios para su funcionamiento”. “Artículo 72. Contenido

ventiva del control fiscal sin interferir en la autonomía administrativa de los gestores. La advertencia, debe contener como mínimo un registro actualizado de advertencias, incluyendo información sobre la entidad, el gestor fiscal, el objeto del control y el contenido de la advertencia; una relatoría de advertencias significativas, útil como insumo para el desarrollo de buenas prácticas; y un banco de resultados positivos, donde se consignan los efectos o mejoras generados a partir de las advertencias emitidas.

La responsabilidad de administrar el SIGAP recae en el Contralor General, quien, con el apoyo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI– y otras unidades técnicas, define su contenido, estructura y criterios operativos.

El SIGAP cumple una función estratégica, no solo registra advertencias, sino que permite transparencia y rendición de cuentas en el control concomitante, al hacerlo público, impulsa la conciencia institucional sobre los riesgos fiscales, promoviendo una cultura de prevención, y en efecto, su finalidad es que las advertencias no queden como actos aislados, sino que se integren en un proceso sistemático de mejora continua en la gestión pública.

C. Sentencia C-090 de 2022

La Sentencia C090 de 2022¹⁵⁴ de la Corte Constitucional, declaró la inexequibilidad de los artículos 124 a 148 del Decreto 403 de 2020, los cuales regulaban aspectos del proceso de responsabilidad fiscal; al hacerlo, se produjo la reviviscencia inmediata de las disposi-

mínimo del Sistema General de Advertencia Público. El Sistema General de Advertencia Público tendrá como mínimo los siguientes elementos: a) Registro actualizado de las advertencias, identificando la entidad, el gestor fiscal, el objeto de control y el contenido de la advertencia. b) Relatoría de las principales advertencias en donde se destaquen aspectos que sirvan de insumo para el desarrollo de buenas prácticas en el marco de la gestión fiscal. c) Banco de resultados positivos originados en las advertencias y con ocasión de las decisiones o medidas adoptadas autónomamente por los gestores fiscales”.

154 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-090 de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, cit.

ciones de la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, que quedaron vigentes nuevamente como consecuencia de la nulidad.

Sin embargo, la Corte salvó del escrutinio las disposiciones relacionadas con el control concomitante y preventivo, así como las medidas orientadas a unificar competencias entre la Contraloría General y las contralorías territoriales. Esto significa que los elementos fundamentales del control en tiempo real, las advertencias, el acceso a la información, la especialización técnica y la coordinación institucional, siguen amparados por el nuevo marco constitucional.

El alto tribunal precisó que las normas declaradas inexecutable excedían del objeto del Acto Legislativo 04 de 2019, pues pretendían reformar el régimen de responsabilidad fiscal sin conexión directa con la habilitación constitucional. Al ser considerados inconexos, dichos artículos fueron anulados sin entrar al análisis de fondo, optando por la vía de la interpretación formalista, ya que si un decreto altera disposiciones que no están vinculadas con los cambios constitucionales aprobados, pierde validez.

Esta decisión tiene implicaciones claras, por un lado, pone límites a las reformas presididas por el Decreto 403 y obliga a reintegrar procedimientos e instituciones anteriores en materia de responsabilidad fiscal, sin embargo, se preserva la modernización del control en tiempo real y reitera la separación entre los controles preventivo-concomitante y el control posterior y jurisdiccional, ajustado a la doctrina constitucional y al sistema de pesos y contrapesos establecido desde 2019.

D. Sentencia C-113 de 2022

La Sentencia C-113 de 2022¹⁵⁵ de la Corte Constitucional tuvo un impacto profundo en la regulación del control fiscal y la jurisdicción coactiva contenida en el Decreto 403 de 2020. En este fallo, el alto tribunal declaró inexecutable los artículos 106, 107 y del 109 al 123 del Decreto 403, normas relacionadas con la jurisdicción coac-

155 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-113 de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, cit.

tiva, en especial aquellas que creaban mecanismos especiales para el cobro de las obligaciones derivadas de los fallos con responsabilidad fiscal por considerar que el Gobierno excedió las facultades concedidas por el Acto Legislativo 04 de 2019.

Como consecuencia de esta decisión, se revivieron automáticamente las disposiciones anteriores establecidas en la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, que habían sido derogadas por el Decreto 403 en materia de cobro coactivo; esto implica que el cobro de las sanciones pecuniarias ya no sigue las reglas especiales propuestas por el decreto, sino los procedimientos previos dictados por dichas leyes, como la necesidad de un acto ejecutivo previo, plazos concesionales y recursos judiciales conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Desde el punto de vista doctrinal como el de la Auditoría General de la República, la sentencia reafirma que el régimen actual de responsabilidad fiscal debe apalancarse principalmente en la Ley 610 de 2000, complementado por las Leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011, y no en las innovaciones normativas que el decreto pretendió introducir.

III. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

El proceso de responsabilidad fiscal es una pieza central del sistema de control fiscal colombiano, con una naturaleza explícitamente administrativa y resarcitoria; distinta de los procesos penal, disciplinario o civil, es un mecanismo de control mediante el cual las contralorías, tanto nacionales como territoriales, llevan a cabo una serie de actuaciones administrativas con el propósito de investigar y establecer si una conducta específica de un servidor público o particular, vinculada a la gestión de recursos públicos, ha ocasionado un perjuicio patrimonial al Estado, ya sea por acción o por omisión, y ya sea de forma dolosa o culposa¹⁵⁶, donde el objetivo

156 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, cit., art. 1.º: “Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas

central de este mecanismo es reparar aquella afectación económica al patrimonio público¹⁵⁷.

Doctrinalmente, se puede considerar como una serie de actuaciones tanto jurídicas como materiales, que llevan a cabo los órganos de control fiscal para investigar si un servidor público o un particular que haya manejado fondos públicos debe responder patrimonialmente por un daño causado al Estado. Las actuaciones deben realizarse de oficio, es decir, sin necesidad de denuncia previa, y deben desarrollarse de manera completa, objetiva y respetando plenamente las garantías del debido proceso, lo que incluye el derecho a la defensa, la contradicción y la imparcialidad¹⁵⁸. El objetivo es lograr una declaración jurídica formal, mediante la cual se establezca con certeza que una persona, por haber ejercido de manera irregular la gestión fiscal, generó un daño al patrimonio público, y que, por lo tanto, debe responder con su propio patrimonio para reparar el daño causado¹⁵⁹.

Es de resaltar que un mismo hecho puede generar consecuencias jurídicas en distintos campos del derecho, verbigracia, en el proceso penal puede tramitarse un incidente de responsabilidad civil, y en el caso del proceso de responsabilidad fiscal, su característica distintiva es que se trata de una responsabilidad autónoma e independiente, lo cual significa que puede desarrollarse de manera paralela y sin depender de otras investigaciones o sanciones, ya sean de tipo penal, disciplinario o civil. Esta característica ha sido esta-

por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”.

157 Ibid., art. 4.º: “Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal”.

158 MARIO IGUARÁN ARANA y YEZID LOZANO PUENTES. *Responsabilidad fiscal en Colombia*, Bogotá, Ibáñez, 2016, pp. 85 y 86.

159 Ídem.

blecida expresamente¹⁶⁰ y jurisprudencialmente¹⁶¹, y se encuentra establecido que la naturaleza del proceso fiscal no es sancionatoria, es decir, no busca castigar al infractor, como ocurre en el derecho penal o en el disciplinario.

Para que una persona, ya sea servidor público o particular, sea declarada responsable fiscalmente, deben coexistir tres elementos, una conducta dolosa o culposa en el ejercicio de la gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo de causalidad entre ambos¹⁶².

No basta con que exista una actuación irregular o un perjuicio económico aislado, estos elementos deben estar conectados; el primer elemento requiere que la persona haya actuado con intención de causar daño o con negligencia grave al administrar los recursos públicos; el segundo exige que efectivamente se haya producido un deterioro del patrimonio estatal; y el tercer elemento, el nexo causal, implica demostrar que el daño se derivó directamente de esa conducta dolosa o culposa. Esta estructura tripartita resalta la rigurosidad técnica del proceso, pues exige evidencia clara y vinculada de cada factor antes de imponer una obligación patrimonial al presunto responsable.

Respecto al daño patrimonial, partamos de señalar el concepto de daño de manera general como “todo detrimento o menoscabo que sufra una persona en su patrimonio o en su persona física o moral¹⁶³⁻¹⁶⁴. Para HENAO, el desarrollo de este concepto es el mismo

160 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, cit., art. 4.º, par. 1: “... La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad”.

161 “... la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio –ni penal, ni administrativo–, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella”. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-340 de 2007, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, cit.

162 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, cit., art. 5º.

163 LUIS FERNANDO BOHÓRQUEZ y JORGE IVÁN BOHÓRQUEZ. *Diccionario jurídico colombiano: Con enfoque en la legislación nacional*, Bogotá, Editora Jurídica Nacional, 1999.

164 ANA LUCÍA DÁVILA ALARCÓN. “Responsabilidad del Estado por el daño ambiental

que se da desde el sentido común, es decir, la alteración negativa de un estado de cosas existentes¹⁶⁵. Así mismo, GARCÍA y FERNÁNDEZ hacen alusión a la doctrina de responsabilidad civil y definen el daño como “un perjuicio patrimonialmente evaluable, ausencia de causas de justificación (civiles), no en su comisión, sino en su producción respecto del titular del patrimonio contemplado, y, finalmente, posibilidad de imputación del mismo a tercera persona”¹⁶⁶, y adiciona un elemento diferenciador, como lo es la antijuridicidad, diciendo que “la condición necesaria para que desencadene la reparación es que el daño sea antijurídico, calificación que se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo”¹⁶⁷.

La teoría clásica de la responsabilidad enseña que el daño debe ser cierto, personal y directo. Estos son los tres elementos fundamentales del daño, sin los cuáles no existe. Esta postura ha sido acogida por nuestro ordenamiento jurídico a través de copiosa jurisprudencia del Consejo de Estado que señala que “los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo”¹⁶⁸.

causado por la minería en Colombia” (tesis de maestría), Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2016, p. 23: “... todo detrimento menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza”.

165 JUAN CARLOS HENAO. *El daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Bogotá, Externado de Colombia, 2007, p. 84.

166 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS FERNÁNDEZ, *cits.* en DANIEL SARMIENTO CRISTANCHO, SINDY MEDINA VELANDIA y RODRIGO PLAZAS ESTEPA. “Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios”, *Via Inveniendi et Iudicandi*, vol. 12, n.º 2, 2017, disponible en [<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/3754>], p. 107.

167 Ídem

168 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de 8 de marzo de 2018, M. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad.: 50001-23-31-000-2009-00372-01; ÍD. Sentencia de 21 de febrero de 2018, M. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad.: 68001-23-31-000-2002-01905-01; ÍD. Sentencia 26 de febrero de 2018, M. P.: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS, Rad.: 25000-23-26-000-2007-00032-01.

De manera que, para dar inicio a un proceso de responsabilidad fiscal, es imprescindible que haya un daño real; no basta con suposiciones o proyecciones, debe tratarse de un perjuicio cierto, actual y verificable, que deje claro que algo tangible ha sido afectado en el patrimonio público. Esto implica que el daño no puede ser meramente hipotético o futuro sin fundamento sólido, y en casos donde aún no se ha materializado la pérdida, sí se puede considerar, siempre que existan suficientes elementos de juicio que permitan anticipar con un grado aceptable de certeza que ese perjuicio ocurrirá de todas formas¹⁶⁹.

169 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-189 de 6 de mayo de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>].

CAPÍTULO TERCERO

CONTROL FISCAL, CONSTITUCIONALISMO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En los capítulos precedentes de este trabajo investigativo, se han sentado las líneas conceptuales y metodológicas que sirven como punto de partida para el análisis que se desarrollará en el presente apartado. El capítulo primero realiza un recorrido histórico minucioso sobre la manera en que se ha configurado y transformado el concepto de control fiscal en Colombia, partiendo de un modelo inicial centrado casi exclusivamente en la vigilancia de carácter contable, propio de una visión restringida y eminentemente técnica, hasta llegar a su concepción contemporánea como una función pública dotada de un profundo alcance constitucional.

Esta transición no ha sido meramente formal, sino que ha implicado un robustecimiento de su dimensión sustantiva, orientada por principios esenciales como la moralidad administrativa, la eficiencia en el manejo de los recursos y la transparencia como pilar de la confianza ciudadana. Tales elementos, en su conjunto, fortalecen el papel del control fiscal como una herramienta indispensable para garantizar la materialización de los fines esenciales del Estado social de derecho y para consolidar un sistema institucional que asegure la integridad en el uso de los bienes y dineros públicos.

Por su parte, el segundo capítulo se adentra en la estructura compleja que configura lo que podría denominarse una endemia institucional, entendida como el entramado permanente de competencias, relaciones y tensiones que atraviesa al sistema de control fiscal. En este contexto, se examinan las funciones y atribuciones que corresponden a la Contraloría General de la República, así como

a las distintas dependencias y delegadas que integran las contralorías territoriales. Este análisis se acompaña de una revisión sobre la manera en que dichas instancias interactúan con las dinámicas del control interno y con las formas de control político ejercidas en el marco de la administración pública. De igual forma, se hace referencia a cómo la jurisprudencia, en especial la emanada de las altas cortes, ha desempeñado un papel decisivo en la definición y precisión de las fronteras competenciales, en la delimitación de las potestades y en la clarificación de los límites que rigen la actuación tanto de las seccionales de la Contraloría como de cada modalidad de control, ya sea de carácter interno o político. En este sentido, la interpretación judicial se erige como un elemento que no solo afina las reglas del juego institucional, sino que también contribuye a prevenir conflictos de competencias y garantizar un equilibrio funcional dentro del sistema de control fiscal colombiano.

Una vez establecidas estas bases argumentativas e investigativas, el capítulo tercero propone un examen detallado del control fiscal desde una perspectiva del constitucionalismo. Esto implica, en primer lugar, ubicar y precisar con claridad cuál es el fundamento constitucional de esta figura, identificando no solo los artículos específicos de la Carta Política que le dan soporte jurídico, sino también los principios que lo sustentan y le otorgan sentido dentro de la arquitectura institucional del Estado. Este punto de partida resulta fundamental, pues permite comprender que el control fiscal no es un mecanismo aislado, sino una manifestación concreta de mandatos constitucionales orientados a preservar el interés público.

De manera consecuente, el análisis avanza hacia la determinación de cuáles son los principios rectores que orientan, guían y condicionan el ejercicio del control fiscal, destacándose entre ellos la eficiencia en la gestión de los recursos, la economía en su utilización, la eficacia en la consecución de las multas, la moralidad como parámetro ético de la actuación administrativa, la transparencia como garantía de la confianza ciudadana, la equidad en la distribución de beneficios y cargas, y la valoración de los costos ambientales como expresión de un compromiso con el desarrollo sustentable. Estos principios, más que enunciados abstractos, operan como

criterios prácticos que limitan, estructuran y legitiman el accionar de las entidades de control fiscal en el país.

A partir de esta base, el capítulo se adentra en un estudio de alcance más amplio que busca precisar cuál es el papel y el sentido del control fiscal en el marco del constitucionalismo contemporáneo. Para ello, se recurre a un análisis evolutivo de la jurisprudencia más relevante, revisando de manera cronológica los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que han marcado hitos en la definición y comprensión de esta figura. Se examina cómo cada decisión judicial ha supuesto un avance en la manera de concebir y aplicar el control fiscal, configurando un cuerpo doctrinal que orienta tanto a los órganos de control como a las demás entidades estatales.

Este recorrido no se detiene únicamente en el pasado, sino que incorpora una reflexión sobre las condiciones actuales, con especial atención a las reformas recientes que han impactado la figura del control fiscal y a los efectos que dichas transformaciones han tenido en la práctica institucional. De este modo, el capítulo se propone reconstruir el concepto de control fiscal desde la visión de que constituye una garantía estructural del Estado social de derecho. En esta lectura, el control fiscal no se reduce a una simple auditoría de cuentas a una verificación numérica de saldos, sino que se entiende como un mecanismo integral de protección del patrimonio público, una herramienta para prevenir y corregir irregularidades y un instrumento para asegurar que la función pública se cumpla de acuerdo con los principios que impone la Constitución.

Por último, este desarrollo corresponde a la primera de las cuatro secciones en que se ha estructurado el capítulo. En esta parte inicial, el análisis se concentra en los fundamentos constitucionales del control fiscal y en la evolución jurisprudencial que ha perfilado sus alcances.

En la segunda parte de este análisis, el control fiscal se aterriza a uno de los problemas que con mayor persistencia y gravedad aqueja la cotidianidad del trabajo constitucional: la corrupción. Se parte de la premisa de que esta figura, no solo posee el potencial de ser un mecanismo de vigilancia y verificación, sino que también

puede convertirse en una herramienta estratégica para la materialización de una lucha efectiva contra este flagelo. La intención no es que el control fiscal se limite a reaccionar frente a un fenómeno ya consumado, abordando únicamente sus manifestaciones más visibles, sino que asuma un rol preventivo que anticipa la ocurrencia de irregularidades. En este sentido, resulta clave explorar la forma en que este trabajo puede articularse con las competencias de otras entidades de control y sanción, como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la propia Contraloría, de manera que se configura un entramado institucional capaz de ejercer control oportuno, imponer sanciones cuando corresponda y, sobre todo, cerrar los espacios donde la corrupción tiende a reproducirse.

Luego, en la tercera parte de este capítulo, se propondrá un análisis de la corrupción sustentado en datos y cifras concretas, con el fin de otorgar al fenómeno una dimensión real, verificable y actual. Este ejercicio no se limitará a presentar indicadores estadísticos a nivel nacional, sino que además incluirá referencias comparativas a nivel internacional, lo cual permitirá establecer parámetros de contraste y medir la magnitud del problema en relación con otras realidades. La intención es comprender cómo, históricamente, la corrupción ha evolucionado en paralelo al desarrollo del control fiscal, generando una relación compleja donde, en algunos casos, el fortalecimiento de los mecanismos de control ha frenado las prácticas corruptas, mientras que en otros, las deficiencias en dichos mecanismos han propiciado su expansión.

Por último, la cuarta y última sección del capítulo estará dedicada a la formulación de proposiciones orientadas al fortalecimiento de las potencialidades del control fiscal como herramienta de protección y defensa del patrimonio público frente a la corrupción. En este segmento se plantearán medidas que no solo apunten al reforzamiento de la función preventiva y concomitante del control, sino que también promuevan la implementación de tecnologías que optimicen la capacidad de seguimiento, análisis y respuesta de las entidades de fiscalización. Así mismo, se propondrán acciones que puedan integrarse en la formulación de políticas públicas destinadas a consolidar un modelo de control fiscal eficaz, alineado con

los mandatos constitucionales y con un enfoque transformador que responda a las necesidades y desafíos del contexto contemporáneo.

I. CONTROL FISCAL Y CONSTITUCIONALISMO

Ahora, hay que iniciar este acápite entendiendo una claridad que, más que una obviedad, resulta una insistencia necesaria, casi inevitable, para establecer con firmeza los pilares epistemológicos que sostienen esta investigación. El control fiscal, en el marco que aquí se plantea¹⁷⁰, debe ser entendido como una función pública que no se agota en la vigilancia superficial ni en la simple revisión de números, sino que, desde su labor de seguimiento, busca establecer un control real y constante sobre la gestión fiscal de la administración pública y de todos aquellos que cumplen estas funciones, incluyendo también a los particulares que, por cualquier vínculo o encargo, manejen fondos, bienes públicos o cualquier otro presupuesto que haga parte del erario. En este sentido, limitar esta función a un ejercicio meramente contable es desconocer las implicaciones institucionales, constitucionales y legales que contiene, ignorando su capacidad para actuar como una verdadera columna vertebral en la defensa del patrimonio colectivo.

Por eso, el control fiscal no solo observa balances o revisa libros; también incorpora la evaluación de los resultados que se derivan de la ejecución de los distintos presupuestos, fondos o bienes públicos, mirando no únicamente cuánto se gastó, sino cómo, por qué y con qué consecuencias. Esto implica detenerse en la calidad del gasto, en la pertinencia de cada decisión administrativa y en la coherencia que debe existir entre los recursos empleados y los objetivos que justifican su uso. Y esta observación no es un fin en sí mismo, sino que se encamina a garantizar un marco de legalidad en la actuación de quienes tienen la responsabilidad de administrar lo público, de manera que se logre una protección efectiva del erario y se construye, con solidez, herramientas que permitan que la rendición de

170 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 209.

cuentas se realice dentro de los límites y garantías de la institucionalidad, y en armonía con las funciones esenciales del Estado.

Así, dentro de los umbrales del constitucionalismo que reviste la convicción y el mandato de que todo poder público debe estar sometido a normas, principios y controles, el control fiscal se presenta como una figura que cumple tres papeles esenciales para los multas del Estado social de derecho: primero, garantizar que el ejercicio de la gestión pública esté impregnado de moralidad, transparencia y responsabilidad; segundo, verificar que la administración de los recursos se haga con eficiencia, eficacia y economía, cuidando siempre el interés colectivo; y tercero, proteger de manera directa e inequívoca el patrimonio público frente a cualquier amenaza, reducción o uso indebido, reafirmando con ello su papel de guardián y garantía de lo que pertenece a todos.

El constitucionalismo, desde su direccionamiento del control fiscal a través de reglas, principios y controles constitucionales, establece tres roles esenciales para la labor del control fiscal:

1. *Garantía de supremacía constitucional*: Este primer papel establece que todo el seguimiento y establecimiento de sanciones desde el control fiscal debe estar direccionado al cumplimiento de los fines y principios del Estado social de derecho consagrados en los artículos 1.º, 2.º y 209 de la Constitución Política¹⁷¹, constituyéndose así en un mecanismo de protección de la primacía de la constitucional.
2. *Mecanismo de separación y equilibrio*: Opera como sistema de contrapesos dentro de la arquitectura constitucional, buscando generar equilibrio frente a la administración pública mientras preserva la autonomía funcional en la gestión de los bienes públicos, estableciendo límites, pero sin vulnerar la esfera de competencia de los órganos controlados.

171 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., arts. 1.º, 2.º y 209.

3. *Instrumento de derechos y confianza pública*: Desde esta dimensión, el ejercicio adecuado del control fiscal cumple una triple función: preventiva (evitando perjuicios al erario y a la población civil), correctiva (enderezando desviaciones del gasto público) y reconstructiva (restableciendo la confianza ciudadana en lo público).

La Constitución de 1991, en su artículo 267, diseñó originalmente el control fiscal como una herramienta posterior y selectiva para cumplir estas funciones¹⁷². Sin embargo, el Acto Legislativo 04 de 2019 complejizó esta figura al introducir facultades concomitantes y preventivas, las cuales deben ejercerse sin desnaturalizar su esencia constitucional.

A. Fundamentación constitucional del control fiscal

El control fiscal en Colombia encuentra su sustento en un sólido bloque constitucional que define su naturaleza, alcance y principios rectores. El artículo 267 de la Constitución Política establece los rasgos esenciales de esta función pública autónoma, consagrando su carácter posterior y selectivo, así como los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales que deben guiar su ejercicio. Este marco se complementa con los artículos 268 al 274, que delimitan las competencias específicas de la Contraloría General y las contralorías territoriales, además de establecer el régimen de responsabilidad fiscal¹⁷³.

La fundamentación constitucional del control fiscal se enriquece con principios transversales como los establecidos en el artículo 209¹⁷⁴, que consagra los criterios de moralidad, eficacia, economía

172 *Ibíd.*, art. 267.

173 *Ibíd.*, arts. 268-274.

174 *Ibíd.*, art. 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

y publicidad que deben regir la función administrativa y que, por extensión, irrigan la actividad de vigilancia fiscal. Estos mandatos se articulan con los principios de supremacía constitucional¹⁷⁵ y responsabilidad de los servidores públicos¹⁷⁶, que sirven como anclaje normativo para exigir transparencia y rendición de cuentas en la gestión de lo público. Desde una perspectiva estructural, el control fiscal colombiano presenta rasgos distintivos que emanan directamente del texto constitucional¹⁷⁷. En primer lugar, su autonomía institucional garantiza la independencia funcional de los órganos de control frente a las entidades vigiladas, asegurando objetividad en sus actuaciones. Además, adopta un enfoque material que trasciende el mero análisis cuantitativo para evaluar integralmente aspectos como la legalidad, mérito, oportunidad y resultados de la gestión pública¹⁷⁸. Su finalidad garantista no se limita a la protección del patrimonio estatal, sino que busca materializar los principios constitucionales de la administración pública.

El carácter selectivo del control, consagrado en el artículo 267¹⁷⁹, implica necesariamente un enfoque basado en el análisis de riesgos, que obliga a focalizar las acciones de vigilancia en aquellas áreas con mayor probabilidad de detrimento patrimonial o impacto social. Esta característica lo diferencia de otros mecanismos de control y lo convierte en una herramienta estratégica para la protección de los recursos públicos.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

175 *Ibíd.*, art. 4.º: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

176 *Ibíd.*, art. 6.º.

177 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-967 de 21 de noviembre de 2012, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-967-12.htm>].

178 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-826 de 13 de noviembre de 2013, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-826-13.htm>].

179 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 267.

No obstante, el ejercicio del control fiscal plantea tensiones constitucionales que requieren un delicado equilibrio. Por un lado, el Acto Legislativo 04 de 2019 amplió sus facultades preventivas, pero la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que esta evolución no puede derivar en injerencia en la gestión administrativa. Por otro lado, la búsqueda de eficacia en el control no puede vulnerar garantías fundamentales como el debido proceso o el derecho de contradicción, lo que exige una ponderación constante entre la efectividad de la vigilancia y la protección de derechos.

B. Control fiscal como principio estructural del Estado social de derecho

El control fiscal en Colombia constituye un pilar fundamental del Estado social de derecho, trascendiendo su naturaleza meramente técnica para convertirse en un mecanismo esencial de realización de los principios y fines constitucionales. Este carácter estructural se manifiesta a través de su íntima conexión con los valores superiores del ordenamiento jurídico colombiano, particularmente con la justicia material, la dignidad humana y la prevalencia del interés general. La Constitución de 1991, en su artículo 2.^o¹⁸⁰, establece como fines esenciales del Estado la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes, así como la promoción de la prosperidad general. En este marco, el control fiscal emerge como un instrumento indispensable para asegurar que los recursos públicos se destinen efectivamente al cumplimiento de estos propósitos fundamentales.

Esta dimensión garantista del control fiscal, se expresa con particular claridad en su relación con los derechos sociales. Cuando los órganos de control fiscal verifican la correcta ejecución de programas sociales o la adecuada inversión en salud y educación, no solo protegen el patrimonio público, sino que salvaguardan condiciones materiales necesarias para el ejercicio efectivo de derechos constitucionales. El principio de solidaridad, consagrado en el artículo pri-

180 *Ibíd.*, art. 2°.

mero constitucional¹⁸¹, encuentra en el control fiscal un vehículo de concreción. Al asegurar que los recursos se empleen conforme a los principios de eficiencia y equidad, el control fiscal contribuye a redistribuir oportunidades y cargas sociales, evitando que las generaciones futuras asuman los costos de una gestión pública deficiente. Esta perspectiva intergeneracional resulta particularmente relevante en materias como la sostenibilidad ambiental y la deuda pública.

Como principio estructural, el control fiscal también guarda estrecha relación con el modelo de democracia participativa establecido en la Carta Política. Los artículos 40 y 270 constitucionales reconocen el derecho de los ciudadanos a ejercer control sobre la gestión pública, derecho que se materializa, entre otros mecanismos, a través de la rendición de cuentas que posibilita el sistema de vigilancia fiscal. En este sentido, el control fiscal fortalece la confianza ciudadana en las instituciones y contribuye a la transparencia que exige el Estado social de derecho.

Sin embargo, este carácter estructural no es absoluto. El control fiscal debe ejercerse con respeto a otros principios constitucionales como la autonomía territorial (art. 287 C. P.) y la separación de poderes. Este delicado equilibrio entre eficacia del control y respeto a las competencias ajenas, constituye uno de los principales desafíos en la evolución de esta institución. La reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019¹⁸², que incorporó facultades preventivas al control fiscal, ha replanteado esta tensión constitucional. Si bien

181 “El artículo 1 de la Constitución Política, define la República de Colombia como un Estado social de derecho ‘fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran’ indicando que una de las bases de la sociedad que en la Constitución se organiza, es la solidaridad entre todos los asociados”. CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Sentencia de 24 de abril de 2012, C. P.: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, (actor: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, referencia: Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011. Concurrencia subsidiaria del Estado en la indemnización de las víctimas. Naturaleza y funcionamiento del Fondo para la Reparación de las Víctimas), Rad. n.º 11001-03-06-000-2011-00087-00(2082), disponible en [[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias%20otras/19_11001-03-06-000-2011-00087-00\(2082\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias%20otras/19_11001-03-06-000-2011-00087-00(2082).pdf)].

182 Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, cit.

la ampliación de competencias busca fortalecer la capacidad del Estado para prevenir daños al patrimonio público, como principio estructural del Estado social de derecho, el control fiscal colombiano cumple una triple función: garantizar la efectividad de los derechos sociales mediante la protección del patrimonio público, fortalecer la democracia participativa a través de la transparencia y asegurar el equilibrio intergeneracional en la gestión de los recursos del Estado. Esta multidimensionalidad explica su importancia constitucional y su constante evolución jurisprudencial y normativa.

C. La relación entre el control fiscal y la función administrativa

Habiendo analizado las características constitucionales del control fiscal, resulta fundamental comprender que este mecanismo posee un alcance multidimensional que refleja el avance constitucional y social del país. Esto implica superar la visión limitada de un mero examen formal del gasto público, para entenderlo como un instrumento sustancial de la gestión estatal, siempre dentro de los marcos establecidos por el ordenamiento jurídico. Este umbral está determinado por cuatro dimensiones esenciales:

1. Legalidad y regularidad: El control fiscal verifica con estricta observancia la sujeción a las normas presupuestales, contractuales y contables que regulan la gestión pública. Sin embargo, como ha precisado la Corte Constitucional, este examen no puede reducirse a un formalismo vacío, sino que debe garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que informan toda la actividad estatal, en consonancia con los fines esenciales del Estado.

2. Desempeño: Esta dimensión, reconocida en el artículo 267 de la Constitución, busca establecer indicadores que permitan evaluar:

- *Eficiencia:* Máxima operatividad con el menor uso de recursos.
- *Eficacia:* Logro efectivo de los objetivos de la función pública.

- *Economía*: Administración adecuada de los recursos disponibles.

Se trata de un análisis cualitativo que valora el impacto social del gasto, especialmente en programas estratégicos como salud y educación, donde la gestión pública incide directamente en la realización de derechos fundamentales.

3. Integralidad: El control fiscal abarca todas las esferas de la administración pública, tanto central como descentralizada, así como a los particulares que manejen fondos o bienes estatales. Esta amplitud, confirmada por la jurisprudencia, evita vacíos de control que podrían vulnerar el patrimonio público, extendiendo su vigilancia más allá de la mera actividad administrativa formal.

4. Temporalidad: Originalmente concebido como posterior y selectivo¹⁸³, el control fiscal incorporó facetas concomitantes y preventivas mediante el Acto Legislativo 04 de 2019. No obstante, estas nuevas facultades tienen límites precisos toda vez que la prevención no puede confundirse con injerencia en la gestión.

Un control fiscal bien delimitado, produce efectos virtuosos como la restauración de la confianza ciudadana tras casos de corrupción, la disuasión de desvíos mediante la predictibilidad de sus acciones o la mejora continua de la calidad del gasto público¹⁸⁴. Sin embargo, cuando se excede genera riesgos significativos entendidos como la parálisis del gasto público por exceso de controles¹⁸⁵, temor injustificado en la toma de decisiones complejas cuando se trata del gasto público y la erosión de la autonomía administrativa por el riesgo a la coadministración. Es entonces, que el control fiscal debe operar dando luces sobre estas dimensiones sin obstruir el camino de la

183 Constitución Política de Colombia de 1991, cit., art. 267.

184 GUILLERMO ALEXANDER RODRÍGUEZ CUBILLOS. "Impacto del control fiscal en Colombia", *Revista Colombiana de Contabilidad - ASFACOP*, vol. 12, n.º 24, 2024, pp. 77 a 98, disponible en [<https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/313>].

185 Pueden entenderse como el efecto de congelación para las decisiones administrativas, ejecución de presupuestos o materialización de políticas públicas.

gestión legítima, lo que supone una vigilancia robusta que al mismo tiempo respete los espacios de autonomía necesarios para una administración eficaz.

D. Desarrollos jurisprudenciales sobre autonomía y control fiscal

El control fiscal en Colombia ha tenido una notoria evolución conceptual, no solo desde la perspectiva de la categoría jurídica, sino también a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha desarrollado el concepto en el marco constitucional, y del Consejo de Estado, que ha precisado sus implicaciones administrativas. Este desarrollo jurisprudencial ha configurado un andamiaje doctrinal orientado a establecer un equilibrio entre el garantismo procesal –evitando la coadministración– y la eficacia en la protección del patrimonio público.

En esta tarea, resulta fundamental construir una taxonomía de los distintos pronunciamientos jurisprudenciales en torno al concepto de control fiscal. Para ello, se privilegiará una visión que reconozca tanto el avance histórico como la esencia conceptual de cada decisión, analizando de manera diferenciada los aportes del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Es preciso advertir que los sentidos de fallo y la argumentación de estos cuerpos colegiados, responden a principios distintos: mientras la Corte Constitucional centra su labor en la defensa de la Constitución y sus valores, el Consejo de Estado actúa como guardián de la función administrativa y como supremo órgano consultivo del Gobierno Nacional.

Con este propósito, se ha elaborado una tabla cronológica que permite evaluar, a lo largo de los años, el desarrollo jurisprudencial, identificando el órgano colegiado responsable, la sentencia analizada y el tema central de cada pronunciamiento.

Tabla 1. Análisis jurisprudencial del avance del control fiscal

Año	Órgano	Decisión	Tema central
1993	Corte Constitucional	C-534/93	Naturaleza y principios
1999	Corte Constitucional	C-403/99	Principios y desempeño
1999	Corte Constitucional	C-623/99	Posterior y selectivo
2002	Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil	Concepto 1392/2002	Competencias y coordinación
2002	Corte Constitucional	C-716/02	Control excepcional
2007	Consejo de Estado, Sección Primera	25000-23-24- 000-2003- 00182-01	Criterios de legalidad del control excepcional y suje- ción a debido proceso
2011	Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil	Rad. 11001-03- 06-000-2011- 00023-00(2056)	Coordinación con control interno
2015	Corte Constitucional	C-103/15	Moralidad y transparencia
2015	Consejo de Estado, Sección Primera	Rad. 11001-03- 24-000-2004- 00288-01	Motivación/contencioso
2020	Corte Constitucional	C-198/20	Prevención y límites
2020	Corte Constitucional	C-140/20	Acto legislativo 04 de 2019
2022	Corte Constitucional	C-438/22	Consolidación de límites

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-534 de 1993, definió el control fiscal como una función pública de carácter autónomo e indelegable, esencial tanto para el cumplimiento de las multas del Estado, como para la preservación misma del Estado social de derecho¹⁸⁶. Esta concepción surge de una interpretación sistemática de los artículos 267 y 274 de la Constitución Política, resaltando que la naturaleza constitucional del control fiscal lo blindó frente a eventuales reformas legislativas que pretendan restringir su alcance. Así

186 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-534 de 11 de noviembre de 1993, M. P.: FABIO MORÓN DIAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-534-93.htm>].

mismo, la Corte introdujo el principio de control sustancial, que permite evaluar no solo el cumplimiento formal de los requisitos previstos para el control fiscal, sino también la congruencia de dichos requisitos con los principios enunciados en el artículo 209 de la Carta. De este modo, fijó parámetros para la valoración de principios constitucionales en el ámbito del control fiscal, desarrolló herramientas para identificar simulaciones en actos administrativos e implementó criterios orientados a salvar la moralidad administrativa.

En el mismo sentido, la Sentencia C-403 de 1999 precisó los principios que integran el control fiscal, entre ellos la eficiencia, la economía y la equidad, conforme al artículo 267 de la Constitución¹⁸⁷. La Corte enfatizó que dichos principios no pueden aplicarse de manera discrecional, sino que requieren lineamientos técnicos estandarizados. De esta manera, se reconoce que el gasto público posee un valor intrínsecamente público y que el control fiscal debe enfocarse en la evaluación de los resultados de la gestión, más allá del simple cumplimiento procesal de las disposiciones sobre el gasto. En consecuencia, se instó a la sistematización de indicadores que permitieran medir el desempeño fiscal, constituyendo este pronunciamiento como un insumo fundamental para el desarrollo de guías metodológicas dirigidas a las autoridades de control y gestión.

En 1999, la Corte Constitucional comenzó a delimitar el carácter posterior y selectivo del control fiscal. A través de la Sentencia C-623 de 1999, se introdujo un triple filtro de autoridad para la práctica de auditorías, compuesto por el análisis de materialidad, la evaluación del riesgo y la utilización de un muestreo estadísticamente válido¹⁸⁸. Con ello, se buscó optimizar las condiciones de las auditorías, evitando al mismo tiempo que esta herramienta se convierta en un obstáculo paralizante para la administración pública. Este pronunciamiento representó un avance sustancial en la

187 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-403 de 2 de junio de 1999, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-403-99.htm>].

188 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-623 de 1999, M. P.: CARLOS GAVIRIA DIAZ, cit.

configuración del control fiscal, pues sentó las bases para el desarrollo posterior de sistemas de alertas tempranas en los distintos sectores del gasto público.

El Consejo de Estado comenzó a intervenir en la discusión sobre la delimitación del control fiscal, aportando claridad en torno a las competencias y la coordinación entre las contralorías. En este contexto, consagró el principio de cooperación interinstitucional sin solapamientos, que reconoce la autonomía de cada nivel territorial en el ejercicio de sus competencias, pero subraya la necesidad de esfuerzos articulares en la labor de fiscalización¹⁸⁹. Este aporte representó un avance significativo en la unificación de los mecanismos de seguimiento y en la coordinación entre las distintas contralorías.

El control fiscal contempla, además, una modalidad excepcional a cargo de la Contraloría General de la República, desarrollada en la Sentencia C-716 de 2002 de la Corte Constitucional¹⁹⁰. En esta decisión se precisaron tres requisitos que deben concurrir para la procedencia del control excepcional: en primer lugar, la relevancia nacional del caso que justifique la intervención de la Contraloría; en segundo lugar, la demostración de incapacidad por parte de la contraloría territorial correspondiente; y en tercer lugar, la existencia de una motivación reforzada que sustenta la medida. La Corte enfatizó que esta figura no puede ni debe convertirse en un mecanismo de centralización encubierta de la vigilancia fiscal, sino que debe operar únicamente cuando se encuentre en riesgo la misma eficacia del control fiscal.

189 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 1392 de 28 de febrero de 2002, C. P.: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI, (referencia: Auditoria General de la República. Competencia y alcance del control ejercido en las contralorías territoriales, respecto de los procesos de responsabilidad fiscal), Rad. n.º 1392, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=21442>].

190 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-716 de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, cit.

En 2007, el Consejo de Estado¹⁹¹ perfiló los criterios de legalidad aplicables al control excepcional previamente desarrollado por la Corte Constitucional. En su jurisprudencia, desarrolló la necesidad de sujetar dichas actuaciones al debido proceso, garantizando el derecho fundamental a la contradicción e incorporando de manera más precisa el concepto de motivación suficiente en las decisiones de control fiscal. Este desarrollo jurisprudencial constituyó un precedente relevante para la elaboración posterior de guías metodológicas sobre la actuación investigativa, así como para la implementación de mecanismos orientados a reforzar las garantías procesales.

En 2011, el Consejo de Estado determinó la necesidad de articular de manera funcional los mecanismos de control interno con otros sistemas de control institucional que orbitan alrededor del control fiscal¹⁹². Esta coordinación no debía implicar la duplicidad de procedimientos, sino una operación secuencial y lógica sustentada en los principios de complementariedad. Este lineamiento se convirtió en un insumo fundamental para el desarrollo posterior de plataformas integradas de información orientadas a optimizar la labor de fiscalización.

La Corte Constitucional desarrolló la moralidad administrativa como un parámetro autónomo de la responsabilidad fiscal, reconociendo en la gestión pública un deber de evaluación que permita medir, tanto los resultados del control fiscal como los mecanismos

191 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 10 de mayo de 2007, C. P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, (actor: Luis Rodrigo Mahecha Rangel, demandado: Contraloría General de la República), Rad. n.º 25000-23-24-000-2003-00182-01, disponible en [<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/4/S1/200300182%2001%20A.S.%20T.CMA%20-%20NIEGA%20NULIDAD%20MULTA%20-%20LUIS%20MAHECHA%20VS.%20CONTR.%20GEN.%20REP.pdf>].

192 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Sentencia de 24 de mayo 2011, C. P.: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, (actor: Ministerio del Interior y de Justicia, referencia: Ministerio del Interior y de Justicia. Facultad para suspender de forma inmediata funcionarios mientras culminan los respectivos procesos penales o disciplinarios), Rad. n.º: 11001-03-06-000-2011-00023-00(2056), disponible en [[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2011-00023-00\(2056\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2011-00023-00(2056).pdf)].

implementados por los funcionarios responsables¹⁹³. En este sentido, la Corte abrió la posibilidad de declarar la existencia de una vulnerabilidad al control fiscal cuando se evidencia una transgresión a los principios constitucionales, aun en los casos en que se verifique el cumplimiento formal de los requisitos establecidos.

El Consejo de Estado delineó las vías idóneas dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa para cuestionar los actos relacionados con el control fiscal, así como los estándares exigibles en materia de motivación¹⁹⁴, precisando que, en materia de control fiscal, solo es susceptible de control judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acto administrativo con el que termina el proceso de responsabilidad fiscal. Así mismo, ha establecido que dicho acto debe estar debidamente motivado en torno a los tres elementos estructurales de la responsabilidad fiscal –conducta dolosa o culposa, daño patrimonial y nexo causal–, cuya ausencia constituye una causal autónoma de nulidad del acto.

La jurisprudencia también precisó los límites de los instrumentos preventivos del control fiscal, al señalar que su función es de carácter complementario, mas no sustitutiva del control posterior¹⁹⁵. En consecuencia, ambos mecanismos deben operar de manera articulada y mancomunada, lo que a futuro orientará la elaboración de guías de actuación preventiva para las entidades de fiscalización.

Uno de los hitos más relevantes en la regulación del control fiscal, lo constituyó el Acto Legislativo 04 de 2019, revisado por la Corte Constitucional, que lo declaró exequible de manera condicionada

193 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-103 de 2015, M. S.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, cit.

194 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 5 de marzo de 2015, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, (actor: Contraloría de Bogotá D. C., demandado: Contraloría General de la República, referencia: Acción de simple nulidad, Rad. n.º 11001-03-24-000-2004-00288-01, disponible en [<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/168/S1/11001-03-24-000-2004-00288-01.pdf>].

195 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-198 de 24 de junio de 2020, M. P.: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-198-20.htm>].

en varios de sus apartados¹⁹⁶. La Corte precisó que, en el marco del control concomitante, las advertencias emitidas por los órganos de control no tienen carácter plenamente vinculante ni pueden convertirse en órdenes absolutas. Por su parte, el Acto Legislativo 05 de 2019¹⁹⁷ fue objeto de revisión constitucional y declarado exequible, con lo cual se reafirmó la diferencia entre la advertencia como mecanismo orientador para la mejora en el seguimiento del gasto público y el mandato como imposición obligatoria. De este modo, la jurisprudencia fue delimitando de forma progresiva los alcances del control concomitante dentro del esquema del control fiscal.

Una de las más recientes decisiones jurisprudenciales de relevancia en materia de control fiscal, desarrolló la necesidad de consolidar una línea de respeto al debido proceso, al principio de proporcionalidad y a la prohibición de sustituir a la administración en el marco del control preventivo¹⁹⁸. En este pronunciamiento, la Corte Constitucional formuló el denominado “triángulo garantista”, integrado por tres reglas: i) la prevención permitida, ii) la prohibición de coadministración, y iii) el garantismo procedimental. Este marco teórico-jurisprudencial constituye una base para el diseño de guías de actuación garantista dentro de las entidades responsables del control y seguimiento fiscal.

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han desempeñado un papel esencial en la consolidación del control fiscal en Colombia, al aportar desde perspectivas complementarias a su definición, alcance y límites. La Corte Constitucional se ha enfocado en resaltar su carácter como función pública autónoma, enmarcada en la protección de los principios del Estado social de derecho,

196 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-140 de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, cit.

197 Acto Legislativo 05 de 26 de diciembre de 2019, “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, *Diario Oficial* n.º 51.178, del 26 de diciembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038679>].

198 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-438 de 30 de noviembre de 2022, M. P.: JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-438-22.htm>].

introduciendo criterios como la moralidad administrativa, la proporcionalidad, la prevención permitida y la necesidad de garantizar siempre el respeto al debido proceso. Por su parte, el Consejo de Estado ha contribuido a precisar las competencias y la coordinación interinstitucional, así como a perfilar los estándares de legalidad y motivación que deben revestir los actos fiscales, reforzando el garantismo procesal.

De esta forma, la articulación de ambos órganos ha permitido establecer un andamiaje doctrinal y metodológico que equilibra la eficacia en la protección del patrimonio público con la no coadministración, ofreciendo bases sólidas para el diseño de guías, plataformas integradas y herramientas técnicas en materia de fiscalización.

1. Régimen de responsabilidad subjetiva del Estado

Para abordar el control fiscal en Colombia, es indispensable examinar la responsabilidad fiscal entendida como un instrumento central del control estatal y de la configuración de la fiscalización pública. Su finalidad es resarcitoria: busca restablecer los daños causados al patrimonio público por una gestión inadecuada de recursos. Este instituto se estructura a partir de la Constitución de 1991, la legislación en control fiscal y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que han delimitado su naturaleza y alcance. En particular, la Corte ha precisado que la responsabilidad fiscal no constituye una sanción penal ni disciplinaria, sino una medida esencialmente resarcitoria orientada a reparar el erario¹⁹⁹, y que la restitución del patrimonio público no exige necesariamente la imposición de un castigo personal, en la medida en que la meta es asegurar la función administrativa y la realización de las multas del Estado²⁰⁰.

199 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-619 de 2002, MM. PP.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y RODRIGO ESCOBAR GIL, cit.

200 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-103 de 2015, M. S.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, cit.

Del desarrollo legislativo y jurisprudencial de la responsabilidad fiscal, se derivan tres elementos esenciales. El primero, es la existencia de un daño al patrimonio público, que debe demostrarse mediante la acreditación de una disminución real, cuantificable y cierta de los recursos estatales. El segundo, corresponde a la conducta dolosa o culposa atribuible a quien ejerce la gestión fiscal, entendida esta figura como el servidor o particular encargado de la administración de recursos públicos. El tercer elemento, es la existencia de un nexo causal entre la conducta del gestor fiscal y el daño patrimonial, de manera que la relación sea directa, inequívoca y comprobable. Estas condiciones han sido perfiladas y precisadas en la doctrina jurisprudencial del Consejo de Estado²⁰¹.

La aplicación del régimen de responsabilidad fiscal ha evidenciado avances significativos en la protección del patrimonio público; Sin embargo, también enfrenta problemas de índole estructural que limitan su eficacia. Informes de la Contraloría General de la República muestran que los procesos de responsabilidad fiscal se concentran especialmente en sectores de alta inversión estatal como salud, infraestructura y educación, los cuales, a la vez, presentan un elevado número de irregularidades. Uno de los principales retos identificados es la congestión procesal, dado que la duración de los procesos puede superar los tres años, lo que reduce el efecto subsidiario y oportuno del sistema²⁰². A ello se suma la problemática de la asimetría técnica entre las contralorías territoriales y la Contraloría General, reflejada en las diferencias en el acceso y manejo de herramientas de auditoría digitales, lo que limita la eficacia en la detección de irregularidades y debilita la capacidad preventiva del control fiscal.

201 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 1.º de agosto de 2013, C. P.: GUILLERMO VARGAS AYALA, (actor: Alejandro Mulford Martínez, Demandado: Municipio de Bucaramanga - Contraloría Municipal de Bucaramanga, referencia: Apelación sentencia - acción de nulidad y restablecimiento del derecho), Rad. n.º: 68001-23-31-000-2007-00526-01, disponible en [<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/132/S1/68001-23-31-000-2007-00526-01.pdf>].

202 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe al Congreso Contraloría General de la República (Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2023)*, Bogotá, CGR, 2023.

2. Impacto en la práctica del control fiscal

Desde el análisis doctrinal²⁰³ se ha planteado la necesidad de fortalecer el régimen de responsabilidad fiscal mediante reformas que reestructuren la institucionalidad, con el fin de garantizar una mayor efectividad en la protección del patrimonio público. Dichas reformas deben orientarse a articular el control fiscal con los principios de debido proceso y de eficiencia administrativa, evitando un uso desproporcionado de la fuerza punitiva y reforzando su carácter esencialmente resarcitorio. De este modo, el régimen se consolidaría no solo como un instrumento sancionador, sino principalmente como un mecanismo orientado a restablecer el equilibrio patrimonial y fortalecer la confianza en la gestión pública.

El fortalecimiento del debido proceso y de la eficiencia administrativa en el marco del control fiscal y de la responsabilidad fiscal, tiene el potencial de impulsar la profesionalización de los equipos técnicos encargados tanto del control previo como de la investigación de la responsabilidad. Así mismo, favorece la implementación de herramientas tecnológicas orientadas al análisis de datos y la auditoría, lo que amplía la capacidad de detección temprana de irregularidades. Por último, permite avanzar en la construcción de mecanismos de armonización normativa que eviten la dispersión de regímenes y garanticen una mayor coherencia en el sistema de responsabilidad fiscal²⁰⁴.

E. Reformas constitucionales y sus efectos en el control fiscal

Las reformas constitucionales en Colombia que han incidido de manera significativa en la configuración del control fiscal desde la Constitución de 1991, se encuentran ligadas principalmente al

203 RODRIGO NARANJO GALVES. *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007, disponible en [<https://repository.urosario.edu.co/items/4ed3ecad-1fd4-4c90-83f9-2460540d923d>].

204 Ídem.

Acto Legislativo 04 de 2019, mediante el cual se introdujo el control fiscal preventivo y concomitante, modificando el artículo 267 de la Constitución. Esta reforma fortaleció los mecanismos anticorrupción y amplió la capacidad de intervención de la Contraloría General, aunque suscitó críticas por la posible afectación de la autonomía administrativa de las entidades vigiladas. Posteriormente, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-140 de 2020²⁰⁵, precisó que el control concomitante no puede convertirse en una forma de coadministración, reiterando en la Sentencia C-438 de 2022²⁰⁶ que sus advertencias son de carácter preventivo y no vinculante.

En el ámbito legal, la Ley 1474 de 2011²⁰⁷, conocida como “ley anticorrupción”, reforzó los elementos preventivos y sancionatorios frente a los actos de corrupción, incluyendo disposiciones que impactaron en las competencias de la Contraloría. Aunque no se trata de una norma estatutaria, su implementación sirvió como base para ampliar las herramientas prácticas del control fiscal, en especial en materia de auditoría y sanciones.

Según datos de la Contraloría General²⁰⁸, al menos hasta 2023 se incrementó la cobertura de auditorías y el número de hallazgos fiscales en distintos sectores. De igual forma, la OCDE²⁰⁹ ha reconocido a Colombia por la singularidad de la reforma en la región en la adopción de esquemas de control preventivo, aunque advirtió sobre riesgos de formalidad excesiva y confusión entre alertas/advertencias, si no se fortalecen las capacidades técnicas del sistema.

205 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-140 de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, cit.

206 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-438 de 2022, M. P.: JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, cit.

207 Ley 1474 de 2011, “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”, cit.

208 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe al Congreso Contraloría General de la República (Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2023)*, cit.

209 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *El control preventivo y concomitante de la entidad fiscalizadora superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, París, OCDE, 2021, disponible en [https://www.oecd.org/es/publications/el-control-preventivo-y-concomitante-de-la-entidad-fiscalizadora-superior-de-colombia_142aee1f-es.html].

A pesar de estos avances, podría aseverarse que persisten desafíos estructurales, como la fragmentación normativa en materia de responsabilidad fiscal y la desigualdad técnica entre las contralorías, lo que limita la eficacia global del modelo de control.

II. CONTROL FISCAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Pese al notable esfuerzo por la modernización del control fiscal dentro del nivel público-administrativo, la corrupción no ha mermado en la operación del Estado colombiano. El modelo de fiscalización padece deficiencias a la hora de ajustarse a las necesidades colectivas de los ciudadanos cuando existe una “desviación ilícita del interés público o colectivo en beneficio de intereses privados”²¹⁰.

Precisamente, una vez la corrupción se pone en evidencia, mina la confianza de los ciudadanos frente al funcionamiento de las instituciones públicas, de manera que, de acuerdo con PERRY y SAAVEDRA, se perfila como un obstáculo para la consolidación de un Estado eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus fines²¹¹. La corrupción, en esa medida, es un flagelo multidimensional que afecta las condiciones de vida de los individuos al no garantizarse una provisión adecuada de bienes y servicios públicos.

Un sinnúmero de actuaciones administrativas que abandonan su esencia pública, expone un sinnúmero de situaciones desequilibrantes de difícil restablecimiento patrimonial que, en la práctica, se traducen en relaciones sociales desiguales²¹². En efecto, de ninguna manera la proliferación de irregularidades en la administración de

210 FERNANDO JIMÉNEZ VALDERRAMA y LOURDES GARCÍA RODRÍGUEZ. “El interés jurídico protegido en el delito de corrupción privada en Colombia. Análisis de contexto y conexiones con el derecho de la competencia desleal”, *Revista IUS*, vol. 9, n.º 35, 2015, disponible en [<https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/116>], p. 164.

211 GUILLERMO PERRY y VÍCTOR SAAVEDRA. “Corrupción, crecimiento y desarrollo: Elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia”, *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, vol. XLIX, n.ºs 1 y 2, 2019, pp. 263 a 288, disponible en [<https://fedesarrollo.org.co/coyuntura-economica/99d3cd9e-c053-43ac-a976-9fc5b0e2fb0e>].

212 BERNARDO KLIKSBERG. *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Una perspectiva internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, 2013.

los recursos públicos resta de significación institucional al control fiscal para la satisfacción del interés general, al contrario, refuerza la necesidad de un ejercicio responsable del poder público para la consecución de los resultados socialmente esperados.

Si bien, desde la expedición de un nuevo orden constitucional, el concepto de control fiscal se ha asociado tanto a la disminución de los gastos como a la satisfacción óptima de los servicios públicos con arreglo de las metas trazadas por los gobiernos, su vigencia ha significado “un proceso de rendición de cuentas en Estados democráticos, donde se busca mejorar la comunicación con la ciudadanía, más allá de las consecuencias negativas que puedan tener los responsables por el incumplimiento de las metas”²¹³.

En esa dirección, el derecho del control fiscal se erige como una manifestación obligada del Estado que contribuye a la lucha contra la corrupción a fin de que se materialice un principio de organización de los recursos públicos²¹⁴. El surgimiento de la correspondencia entre control fiscal y lucha contra la corrupción orbita en la preocupación por el buen manejo de los fondos públicos frente a la compleja realización del orden justo y equitativo proyectado constitucionalmente. A propósito, en línea de pensamiento con YOUNES, el control fiscal en Colombia “persigue la protección del patrimonio de la nación y la garantía de la correcta y legal utilización de los recursos públicos”²¹⁵, finalidad que se desprende directamente del artículo 267 de la Constitución Política.

En el marco de un Estado social de derecho, como la atención de las necesidades individuales y sociales requiere de una coherente y coordinada ordenación de los procesos económicos de los bienes y servicios públicos²¹⁶, la administración pública no puede

213 DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO. “Tipos de control en el Estado”, en *El control fiscal en América Latina*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2023, p. 75.

214 DIEGO YOUNES MORENO. “La importancia de los controles en el Estado moderno”, en *Derecho del control fiscal: Actualizado con el acto legislativo 4 de 2019 y el decreto 403 de 2020*, 8.ª ed., Bogotá, Ibáñez, 2022, p. 33.

215 DIEGO YOUNES MORENO. *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 2007, p. 272.

216 MAGDALENA CORREA HENAO. “El orden económico constitucional”, en MAGDALENA CORREA HENAO, NÉSTOR IVÁN OSUNA y GONZALO A. RAMÍREZ (eds.). *Lecciones de derecho constitucional*, t. II, Bogotá, Externado de Colombia, 2018, pp. 634 y 635.

permitirse una desfinanciación de las acciones orientadas al mejoramiento o aseguramiento de las condiciones materiales de los titulares de derechos.

Bien es sabido que la corrupción es un vicio de los hombres y no de los tiempos. Las prácticas corruptas han conseguido mimetizarse de manera sostenida desde la aparición del poder, y por ende, su confrontación ha resultado insuficiente porque justamente se han confundido en el aparato administrativo de los Estados²¹⁷. De ahí, que la detección de fallas en la capacidad estatal se asocie con controles administrativos envilecidos por arreglos y acuerdos tendientes al debilitamiento de la gobernanza pública²¹⁸. Si el Estado cuenta con una débil intervención administrativa de su actividad formal, abunda el interés informal por la captura de beneficios o recompensas que distorsionan la asignación del gasto público, y por tanto, se auspicia la producción de daños al patrimonio público²¹⁹.

Ante los desafíos que conlleva la corrupción frente al cumplimiento de la garantía efectiva de los derechos, se acentúa la movilización de un buen gobierno por una actuación administrativa que en términos de calidad recomponga la legitimidad de las instituciones del Estado en beneficio de los ciudadanos, y que por supuesto, sensibilice la incompatibilidad de las malas prácticas administrativas con la estabilidad de una sociedad democrática²²⁰. De esta ma-

217 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. “La ética pública”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n.º 283, 2004, pp. 1 y 2.

218 JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ. “Corrupción, capacidad estatal y controles administrativos: Una perspectiva desde la buena administración”, en ALMUDENA FERNÁNDEZ CARBALLAL, FEDERICO MORANDINI y MARCO AURELIO GONZÁLEZ MALDONADO (coords.). *La buena administración y la ética pública en el derecho administrativo: Libro conmemorativo del xxv aniversario del acceso a la cátedra del profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, t. II: Ética pública, Bogotá, Ibáñez, 2020, p. 163.

219 BLENDI KAJSIU. “Análisis de la corrupción y su dimensión ideológica en la ciencia política”, en *¿Corrupción pública o privada? La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en Colombia, Ecuador y Albania*, Medellín, Tirant lo Blanch y Universidad de Antioquia, 2020, disponible en [<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/entities/publication/5b77d053-9d6f-404b-bbcf-673d2fee1a7e>], p. 45.

220 CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE. “Introducción. La buena administración y control fiscal”, en *La buena administración en el control fiscal efectivo, estratégico y gerencial de los recursos públicos; experiencias comparadas*, 2.ª ed., Bogotá, Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 84 y 85.

nera, la participación de los organismos de control fiscal en el sistema de pesos y contrapesos del poder público adquiere una línea de acción fundamental estatal, en tanto debe consultar la óptica del buen gobierno para modular la escasez de los recursos públicos, y así evitar que el equilibrio de la administración pública con los fines estatales se rompa al no poder suplir las necesidades particulares de los ciudadanos.

Sin embargo, bajo el diagnóstico realizado por NEWMAN y ÁNGEL, nuestro sistema político guarda un conjunto de incentivos institucionales que facilitan los actos de corrupción y que desatienden la buena administración, puesto que:

El Estado colombiano presenta escenarios monopólicos de generación de rentas económicas en cuya adjudicación los políticos y los funcionarios públicos gozan de un poder monopólico y discrecional. A pesar de que el Estado ha intentado disminuir la discrecionalidad de los servidores públicos a través de la normatividad que regula minuciosamente los procedimientos que se deben adelantar en cada uno de esos escenarios, los políticos y los funcionarios públicos han encontrado mecanismos (legales e ilegales) para burlar los métodos objetivos de competencia y adjudicación²²¹.

En fin, cuando no se combate la corrupción, se incentiva su generalización por todo el entramado público, paliando la implementación de controles eficaces para el ejercicio de la actividad administrativa. Por esta razón endémica, la lucha contra la corrupción se especializa en el control fiscal con el objeto de que la vigilancia sobre los recursos asignados se maximice en la función administrativa de las instituciones.

De esta contienda, la reducción de las prácticas corruptas reduce en un compromiso del Estado con su propia legitimidad democrática, en tanto la tolerancia prolongada de la corrupción deslegitima gradualmente la institucionalidad del Estado de derecho al

221 VIVIAN NEWMAN PONT y MARÍA PAULA ÁNGEL ARANGO. *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*, Cuadernos de Fedesarrollo n.º 56, Bogotá, Fedesarrollo, 2017, disponible en [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf], p. 47.

consentirse dinámicas extrañas y contrarias al ordenamiento jurídico. Así, del Estado emanan políticas anticorrupción que no solo se ciñen por la eliminación de conductas específicamente corruptas, sino también por la difusión de una integridad pública entre los funcionarios y actores presentes en la administración²²².

A. El control fiscal como herramienta de lucha contra la corrupción

En la medida que el ejercicio del control fiscal busca “determinar si los resultados desplegados por un sujeto de vigilancia fiscal se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normas aplicables a la materia”²²³, representa un campo de acción para luchar contra la corrupción en la administración de los recursos públicos.

En el control fiscal, la lucha anticorrupción es un elemento subyacente contenido en el deber institucional de advertir los efectos patrimoniales de la actividad administrativa para realizar los respectivos fines misionales y, al mismo tiempo, expresado en el esfuerzo estatal para descubrir y sancionar hechos irregulares en la gestión vigilada.

La noción de la lucha contra la corrupción ostenta una estrategia activa en la supervisión del manejo adecuado de los recursos que componen los activos del Estado por cuanto coadyuva a mantener la destinación efectiva y transparente del erario. Aun cuando la evolución de las prácticas corruptas al interior de las instituciones so-

222 De acuerdo con la OCDE: “Los enfoques tradicionales, basados en creación de un mayor número de normas, observancia más estricta y cumplimiento más firme, han mostrado una eficacia limitada. Una respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción es la integridad pública”. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Manual de la OCDE sobre integridad pública*, París, OCDE, 2020, disponible en [https://www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html], p. 5.

223 HÉCTOR MANUEL CHÁVEZ PEÑA, EDNA MARGARITA MURCIA MEJÍA y LUIS FELIPE MURCIA MEJÍA. “Dogmática del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal”, en *La dosificación sancionatoria en el procedimiento administrativo fiscal en Colombia: Dogmática y consecuencias jurídicas de la Sentencia C-209 de 2023*, Bogotá, Ibáñez, 2023, p. 49.

brepasa la implementación de las normas formales como la aplicación de las sanciones correspondientes a los actores irregulares²²⁴, el control fiscal intenta servir como una herramienta sinérgica respecto de la vigilancia del patrimonio público a cargo de los organismos de control por la misma complejidad de la corrupción²²⁵.

Desafortunadamente, la realidad administrativa actual enseña que la vigilancia fiscal de los organismos de control a la hora de definir la responsabilidad de los sujetos adolece de falencias. Entre las principales causas, BULLA destaca:

(i) la politización de los procesos, (ii) la improvisación en los procesos; (iii) la falta de preparación del personal para adelantar los procesos (auditores y de responsabilidad fiscal); (iv) el indeterminado número de procesos que se archivan por la figura de la prescripción; (v) la errada e imprecisa formulación de cargos o imputación fiscal; (vi) la errática e incompleta construcción de hallazgos; (vii) la insuficiencia de los informes técnicos al no identificar a plenitud a todos quienes con ocasión de la gestión fiscal intervienen en ella, la omisión de vincular a los terceros civilmente responsables...²²⁶.

A pesar de las críticas precedentes, constituye inaplazable reiterar que la lucha anticorrupción supone una redirección del control fiscal hacia la optimización de la administración pública del erario, en tanto no solo el control fiscal trata de disciplinar la ejecución patrimonial de las entidades o sujetos calificados, sino también de disuadir la fijación por el beneficio privado en perjuicio del interés general²²⁷. Combatir la corrupción deviene en adoptar estrategias

224 CAROLINA ISAZA E. “El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia”, *Opera*, n.º 11, 2011, disponible en [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3571>], p. 236.

225 Sobre la complejidad de la corrupción nacional, véase: JUAN CARLOS HENAO y ANÍBAL RAFAEL ZÁRATE. “Estudio preliminar. Corrupción, Estado e instrumentos jurídicos: La necesidad de un enfoque integral en la lucha anticorrupción”, en JUAN CARLOS HENAO y ANÍBAL RAFAEL ZÁRATE (eds.). *Corrupción en Colombia*, t. 4: Corrupción, Estado e instrumentos jurídicos, Bogotá, Externado de Colombia, 2018, pp. 33 a 39.

226 JAIRO ENRIQUE BULLA ROMERO. *Nuevo control fiscal y proceso de responsabilidad fiscal: Acto legislativo 04 de 2019 y Decreto-ley 403 de 2020*, Bogotá, Ibáñez, 2022, p. 51.

227 NEWMAN PONT y ÁNGEL ARANGO. *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*, cit., pp. 35 y 36.

fiscalizadoras acompañadas con el obrar individual de las personas naturales o jurídicas a fin de socializar logros tangibles en la forma que se gerencien los fondos o bienes nacionales.

El control fiscal, dentro de la lucha anticorrupción, adquiere una naturaleza funcional una vez se reconoce que cualquier manejo irregular del erario entraña una circunstancia disfuncional de la actividad administrativa. El organismo de control vela por un funcionamiento continuo de las instituciones en razón a que, si estas no cuentan con los recursos aptos para el éxito de sus cometidos, no es posible ofrecer las condiciones requeridas por cada uno de los miembros de la sociedad²²⁸.

De igual manera, el control fiscal presenta una naturaleza valorativa en la lucha anticorrupción cuando se adelanta la verificación de los resultados derivados de la administración del fondo público dispuesto a las metas institucionales previamente determinadas. Es decir, la actividad auditora patentiza los factores de éxito, riesgo y fracaso en la operación administrativa de las entidades públicas o actores privados relacionados. Así, con la trazabilidad registrada, se avanza en la identificación de las medidas aplicables a las inconformidades detectadas en los procesos administrativos fiscalizados.

Dicho esto, la lucha anticorrupción es correlativa a la función fiscalizadora en cuanto su justificación descende del interés general por una buena administración pública de los recursos del erario. En otros términos, la connotación ontológica que encierran estos conceptos se resume en la detención de las intolerables prácticas administrativas corruptas, y consustancialmente, en la validación de prácticas administrativas respetuosas de los preceptos constitucio-

228 Bajo la premisa de que la condición de las relaciones humanas modernas se establece por medio de las instituciones, MEIER y FRASSON-QUENOZ concluyen que: “La ‘lucha contra la corrupción’ se debe entender como la lucha contra la disfuncionalidad y ‘contaminación’ de las instituciones y como la base para establecer y mantener los lazos de confianza esenciales para el éxito de las estrategias de supervivencia de cada uno de los miembros de la sociedad”. MARKUS D. MEIER y FLORENT FRASSON-QUENOZ. “¿Corrupción de qué? Una mirada internacional y sociobiológica al concepto”, en JUAN CARLOS HENAO y CAROLINA ISAZA ESPINOSA (eds.). *Corrupción en Colombia*, t. I: Corrupción, política y sociedad, Bogotá, Externado de Colombia, 2018, p. 386.

nales y legales. Puesto que, en un sistema de control fiscal proclive a la generalización de las garantías de los derechos fundamentales por medio de una buena administración de los recursos públicos, sus organismos deben cerciorarse de que las operaciones administrativas sirvan para la elevación de las condiciones existenciales de las personas, esto es, que no se presten a actividades de corrupción inconciliables desde todo punto de vista con los fines esenciales de un Estado social de derecho.

La profundización del control fiscal como herramienta de la lucha anticorrupción, representa un esfuerzo de la soberanía popular por la detención de actuaciones corruptas dentro de la vida pública-privada, y al mismo tiempo, por la remoción de los valores incompatibles con la función administrativa. A partir de una perspectiva tanto crítica como constructiva, el control fiscal logra la revelación de crudas iniquidades, así como de las indiscutibles prioridades en la actualidad administrativa, entendiendo que los intereses personales mantenidos en un sistema de relaciones inequitativas deben subvertirse a través de una resistente convicción transformadora de la vida del individuo en sociedad, la cual exige a los sujetos de vigilancia fiscal moralidad administrativa como componente fundamental para el funcionamiento del Estado²²⁹.

La corrupción persiste a pesar del control fiscal y la vigilancia ha hecho caso omiso de las falencias que ya ha señalado BULLA ROMERO y que fueron mencionadas en este texto, por ello, es necesario com-

229 De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el principio de la moralidad administrativa se define como: “El conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social. En el campo de la moralidad administrativa existen conductas no solo generalmente aceptadas como inmorales, sino ilegales y hasta penalmente sancionadas, tales como el cohecho por dar u ofrecer, el tráfico de influencias y la celebración indebida de contratos”. CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Sentencia de 9 de febrero de 2001, C. P.: DELIO GÓMEZ LEYVA, (actor: Olga Virginia Yepes Fonseca, referencia: Apelación de sentencia), Rad. n.º AP-054.

prender de manera esencial el problema de la corrupción. El control fiscal debe concebirse como una herramienta de lucha contra ella, pero requiere superar las debilidades operativas existentes y realizar un análisis de los instrumentos prácticos que materializan dicho control. Esto supone una mirada mucho más detallada de los mecanismos específicos que permiten la eficacia real de la función de fiscalización. Desde aquí debe comenzarse a entender la perspectiva del control fiscal, ya no desde las preguntas del *qué* y el *por qué* que dio origen a esta herramienta, sino orientada hacia el *cómo*. Esto implica hacer un estudio sistemático de los mecanismos existentes para la prevención y detección en la lucha anticorrupción, así como de las formas de materializar efectivamente este mecanismo.

Es entonces necesario, comprender de manera reflexiva la naturaleza de su funcionamiento y crear formas de valoración del control fiscal desde una visión de mejora o crítica, con el fin de lograr una implementación más efectiva en cuanto a su diseño y eficacia. Esto debe ir acompañado de un conjunto de estrategias y procedimientos que integren las posibilidades de las nuevas tecnologías con las necesidades existentes, buscando anticipar escenarios de corrupción que ya han sido diagnosticados e identificados. En este sentido, se hace indispensable precisar mecanismos concretos frente a las herramientas de prevención, orientados a generar una protección institucional que minimice las oportunidades de materialización de la corrupción y que, a su vez, permita detectar escenarios potenciales de riesgo. Ello implica priorizar los espacios de investigación y establecer cuáles son las irregularidades que impiden la materialización del control fiscal, con el objetivo de evaluar las herramientas disponibles en Colombia y determinar en qué medida responden a los desafíos que plantea la corrupción.

B. Mecanismos de detección y prevención de actos corruptos

Entender el fenómeno de la corrupción, implica comprender las dinámicas de poder y de abuso de poder dentro del ejercicio de la administración pública. En este contexto, la corrupción puede defi-

nirse como un abuso de poder orientado al beneficio privado, que desestabiliza la institucionalidad, obstaculizando el desarrollo económico y erosionando la confianza ciudadana en los Estados. En el caso de Colombia, se han identificado índices específicos señalados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–²³⁰, lo que pone de aliviar la necesidad de crear mecanismos de transparencia y coherencia política para fortalecer una cultura de integridad. Ello busca reducir los riesgos de apropiación indebida del Estado y de su poder mediante prácticas corruptas, considerando que cada acto de corrupción no solo debilita al Estado, sino que supone la cooptación de su poder por intereses particulares.

Aun cuando frente a este escenario se hacen necesarios mecanismos de racionalización, la visión meramente punitiva ha llevado a que herramientas tan transformadoras como el control fiscal, evolucionen desde un modelo esencialmente sancionatorio y reactivo centrado en responder al daño una vez consumado contra el erario. Esto supone, al menos en su concepción tradicional, una reacción posterior al hecho corrupto. Si bien con la incorporación del control fiscal concomitante se produjo un cambio sustancial, en esencia esta herramienta fue pensada para operar tras la ocurrencia del daño. En consecuencia, los enfoques integrales y las estrategias orientadas a la prevención y la detección temprana se desarrollaron de manera posterior y no se integraron a la visión fundacional del control fiscal.

Es importante reconocer que la sola imposición de sanciones, aunque necesaria para generar consecuencias frente a los actos de corrupción, no garantiza una protección integral del patrimonio público, ni asegura eficacia en la lucha anticorrupción. Para ello, se requieren mecanismos que impidan la materialización de dichos actos y que permitan la identificación oportuna de posibles escenarios de riesgo, minimizando así el perjuicio a la hacienda y a los bie-

230 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, París, OCDE, 2017, disponible en [https://www.oecd.org/es/publications/2017/10/oecd-integrity-review-of-colombia_g1g7cc02.html].

nes públicos. Por tanto, resulta esencial analizar cómo los órganos de control pueden cimentar estructuras que, más allá de la sanción, fortalezcan mecanismos de prevención y contribuyan a descentralizar la visión sancionatoria del control fiscal.

Cuando hablamos de prevención, debemos tener en cuenta que esta implica la construcción de un entramado institucional orientado a consolidar una cultura que desincentive los actos corruptos mediante la presencia activa de las instituciones y la generación de consecuencias reales frente a dichos comportamientos. Desde este enfoque, se busca fortalecer los sistemas de gestión, garantizar mayor eficacia en los procesos de transparencia y reducir de manera tajante las oportunidades de beneficios para obtener indebidos a la costa del sistema institucional del Estado. Para ello, se requiere el desarrollo de una serie de específicas en el ámbito preventivo, así como la comprensión de las acciones de prevención, la detección y la gestión como etapas diferenciadas dentro de un mismo proceso²³¹.

Un primer enfoque importante de prevención lo constituyen las auditorías de cumplimiento y de gestión, que tradicionalmente han sido concebidas como actividades posteriores. No obstante, su ejercicio periódico y sostenido en el tiempo tiene un componente preventivo marcado, en la medida en que las auditorías de cumplimiento permitan verificar la adherencia de las instituciones y de los procedimientos a las normas legales y las rutas establecidas, mientras que las auditorías de gestión posibilitan evaluar el impacto económico y la eficiencia en la ejecución de programas. Esto configura un valioso escenario de diagnóstico para identificar fallas. Los hallazgos, y aunque orientados a mejorar procesos concretos, pueden leerse de manera transversal en ciertos sectores de la ejecución presupuestal²³² contribuyendo a cerrar brechas de control y

231 AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Manual del Proceso Auditor – MPA*, versión 9.1, Bogotá, AGR, 2019.

232 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Guía de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI*, Bogotá, CGR, agosto de 2018, disponible en [https://sica.contraloria.gov.co/SicaInf/cl/contraloria/sicainf/arqt/web/pf/manuales/GuiaAuditoria/GUIA_AUDITORIA_CUMPLIMIENTO_RES-022-2018.pdf].

fortalecer, a través de los sistemas de control interno, una prevención de carácter integral e institucional. De este modo, se promueve la mejora de prácticas insuficientes y se anticipan posibles escenarios de malversación. Así mismo, la sola existencia de auditorías genera un efecto disuasorio frente a posibles infractores y prácticas de corrupción, al consolidarse como un mecanismo de vigilancia.

La Contraloría General de la República ejerce, por su parte, una función consultiva que se materializa en la emisión de conceptos, la elaboración de informes y el direccionamiento de recomendaciones, con el fin de que las entidades sujetas a su control puedan identificar potenciales fallas y señales de riesgo fiscal en el diseño de proyectos, en las condiciones de los procesos contractuales o en la ejecución presupuestal. Gracias a esta labor, las entidades cuentan con un rumbo administrativo-preventivo que permite actuar antes de que se produzca un perjuicio económico irreversible, transformando así al control fiscal en un aliado de la buena gestión pública. En este marco se creó el Sistema de Alertas Tempranas, conocido como Sistema de Alertas de Control Interno –SACI–, mediante el Decreto 403 de 2020²³³, el cual se consolidó como un mecanismo preventivo efectivo de la Contraloría²³⁴.

La tecnología se convierte aquí en un aliado fundamental al nutrirse de diversas fuentes de análisis como el SECOP, el SIUP, el RUES, las planillas de pago, las bases de patrimonio de servidores públicos y otros sistemas, que permiten identificar no solo comportamientos, sino también patrones anómalos, como el incremento injustificado de rentas no declaradas y otras formas de enriquecimiento irregular de particulares o de servidores con alto volumen de contratación. Por ello, resulta esencial comprender que esta función preventiva se encuentra acompañada de una misión interinstitucional orientada a fomentar una cultura de transparencia.

233 Decreto 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”, cit.

234 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Guía de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI*, cit.

Todo esto puede materializarse mediante la implementación y socialización de códigos de ética, programas de capacitación en integridad y formación específica para resaltar la importancia de la lucha contra la corrupción, especialmente dirigidos a los servidores públicos, así como a través de herramientas que promuevan de manera activa una política de transparencia. Un avance significativo en esta materia fue la Ley 1712 de 2014²³⁵, que garantizó el acceso de cualquier persona, incluso por fuera de las entidades de control, a la información pública de las entidades estatales. Esta política de apertura contribuye a generar dinámicas de detección mucho más efectivas, consolidando la ley de transparencia como un factor preventivo clave, complementado con otros mecanismos de revisión. No obstante, la detección requiere también el conocimiento y la identificación de diversas señales de alerta que es necesario tener en cuenta para anticipar riesgos de corrupción.

Cuando los mecanismos preventivos fallan o son deliberadamente eludidos, entran en juego las herramientas de detección, diseñadas para desenmascarar, investigar y documentar actos irregulares ya en curso o consumados. Entre estas, la auditoría forense se consolida como la herramienta especializada por excelencia, pues va más allá de la revisión tradicional y aplicaciones técnicas contables, legales, financieras e investigativas para reunir evidencia sólida, admisible y útil en procesos fiscales, disciplinarios o penales. Su objetivo no se limita a opinar, sino a reconstruir hechos, seguir la ruta del dinero, cuantificar con precisión el daño patrimonial e identificar con claridad a los responsables, valiéndose de metodologías como el análisis de datos, la obtención de pruebas electrónicas y las entrevistas investigativas.

En paralelo, los canales de denuncia y la protección al denunciante cumplen un papel fundamental. Los ciudadanos y los propios servidores públicos suelen ser la primera fuente de información

235 Ley 1712 de 6 de marzo de 2014, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 49.084, del 6 de marzo de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>].

frente a actos de corrupción, razón por la cual estos canales deben ser accesibles, diversos, seguros y confidenciales, garantizando la posibilidad de comunicar irregularidades sin temor a represalias. La efectividad de estos mecanismos depende de la confianza en que existe un trato justo, de que se mantiene la reserva de la identidad del denunciante y de que las denuncias conduzcan a procesos efectivos de investigación. A su lado, cobran relevancia las auditorías especiales e investigativas, que se activan ante indicios graves y concretos de irregularidad reportados por alertas tempranas, denuncias ciudadanas o mandatos legales. Estas auditorías profundas y focalizadas suelen convertirse en el punto de partida formal para procesos sancionatorios posteriores.

Por último, la detección se potencia con el uso de herramientas tecnológicas como la inteligencia artificial y el análisis avanzado de datos que permiten identificar en tiempo real patrones sospechosos: transacciones ficticias, duplicidad de pagos, proveedores falsos, triangulaciones ilícitas o alteraciones documentales, generando alertas inmediatas que promueven investigaciones. Todo esto se enmarca en un sustento normativo robusto, donde la Ley 1474 de 2011²³⁶ (estatuto anticorrupción) y la Ley 2195 de 2022²³⁷ han fortalecido las capacidades institucionales, articulando mecanismos de prevención, detección e investigación y consolidando la transparencia como un principio esencial para la gestión pública.

C. Relación entre la Contraloría y otros organismos de control (Procuraduría y Fiscalía)

La lucha contra la corrupción en Colombia no puede pensarse como la tarea de un actor solista, sino como el resultado de un entramado

236 Ley 1474 de 2011, “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”, cit.

237 Ley 2195 de 18 de enero de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 51.921, del 18 de enero de 2022, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30043772>].

institucional que requiere coordinación real y no solo formal. Desde la Constitución de 1991 se diseñó un sistema de frenos y contrapesos que distribuye funciones entre distintos órganos de control, buscando que ninguno concentre el poder absoluto, pero a la vez obligándolos a complementarse. En este escenario aparecen tres instituciones centrales: la Contraloría General de la República –CGR–, la Procuraduría General de la Nación –PGN– y la Fiscalía General de la Nación –FGN–. Cada una tiene un objeto y un alcance distinto, pero todas coinciden en la necesidad de proteger el patrimonio público, la moralidad administrativa y, en última instancia, la confianza ciudadana. Entender cómo se relacionan, cómo se superponen y cómo se diferencian, es fundamental para comprender las fortalezas y las debilidades del sistema colombiano frente a la corrupción.

La Contraloría General ejerce el control fiscal, cuyo centro no está en la conducta del funcionario, sino en el uso mismo de los recursos públicos y en la gestión fiscal que se hace de ellos. Busca establecer si hubo daño al erario, cuánto fue ese daño y quién debe responder patrimonialmente. La Procuraduría, en cambio, se mueve en el plano disciplinario, juzgando la conducta del servidor público, analizando si incumplió deberes o incurrió en faltas que afectan la ética y la legalidad de la función pública. La Fiscalía, por su parte, asume el control penal, investigando los delitos tipificados en la ley (peculado, cohecho, concusión, contratos indebidos, enriquecimiento ilícito) y persiguiendo no solo la reparación, sino también la sanción penal. Estos tres ámbitos muestran que un mismo hecho puede tener repercusiones fiscales, disciplinarias y penales de manera simultánea, y que solo una mirada integral permite cubrir a todas las aristas de la corrupción.

Sin embargo, esa coordinación que en el papel parece clara, en la práctica enfrenta obstáculos estructurales. Existen comisiones de coordinación, convenios interadministrativos y principios como el de comunidad de pruebas o el de remisión obligatoria de información, que buscan evitar duplicidades y garantizar que la información circule. Pero muchas veces estos mecanismos dependen más de la voluntad política de los titulares de cada entidad que de una institucionalidad sólida. Surgen choques de competencias, duplici-

dad de esfuerzos, diferentes estándares probatorios y lentitud procesal que terminan frenando resultados. A esto se suma la falta de interoperabilidad tecnológica y una cultura de rivalidad institucional que impide el trabajo en red. Por eso, aunque el diseño normativo es coherente, la efectividad real sigue estando limitada. El gran reto es que Contraloría, Procuraduría y Fiscalía deben actuar en silos y empezar a funcionar como un sistema integrado que garantiza no solo sanciones, sino también prevención, reparación y confianza en lo público.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación son instituciones fundamentales para garantizar el control y la vigilancia sobre la gestión pública en Colombia. Estas entidades cumplen un papel de primer orden en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, cada una desde su propia competencia y bajo marcos normativos específicos que refuerzan su capacidad de actuación.

La citada Ley 1474 de 2011, conocida como “estatuto anticorrupción”, introdujo un conjunto de disposiciones que fortalecieron a estos organismos en materia de control y sanción. Con esta normativa se buscó cerrar brechas de impunidad, dotando a la Procuraduría de herramientas más efectivas para el ejercicio del poder disciplinario, a la Contraloría de mecanismos de control fiscal más ágiles, y a la Fiscalía de facultades para investigar de manera más expedita los delitos contra la administración pública.

Posteriormente, la referenciada Ley 2195 de 2022 profundizó estas medidas al enfocarse en la transparencia y en la eficiencia del control fiscal, disciplinario y penal. Esta norma no solo reforzó la coordinación interinstitucional, sino que también creó nuevos mecanismos de articulación para que la información fluya de manera más rápida y se evite la duplicidad de funciones. Así, la lucha contra la corrupción adquirió un enfoque más integral, donde las entidades no actúan de manera aislada, sino en conjunto frente a un mismo objetivo.

Además de sus competencias individuales, es importante resaltar que estas instituciones cumplen una función simbólica de gran valor: representar para la ciudadanía la garantía de que existen

contrapesos reales al ejercicio del poder público. La confianza social en los órganos de control depende en buena medida de la eficacia con la que logren ejercer sus funciones, lo que hace imprescindible que el marco normativo evolucione constantemente para responder a las nuevas formas de corrupción y a la sofisticación de los delitos económicos.

Por último, tanto la Ley 1474 de 2011 como la Ley 2195 de 2022, evidencian que la lucha contra la corrupción en Colombia no es únicamente reactiva, sino también preventiva. Al incluir la promoción de la transparencia y de la integridad en la gestión pública, estas normas reconocen que la corrupción debe ser enfrentada no solo desde la sanción, sino medidas desde la creación de una cultura institucional basada en la ética y la rendición de cuentas. De este modo, la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía consolidan un rol estratégico dentro de un sistema democrático que busca proteger el interés general.

D. Control fiscal y sanciones en casos de corrupción

El epítome de lo que se persigue legislativa y socialmente con el control fiscal es, precisamente, la sanción. Sin embargo, también constituye una respuesta a la falla de los mecanismos de prevención y detección, que no siempre están preparados para evitar la perpetuación de los daños ni para comprender el fenómeno desde su origen. No se trata solo de castigar o de recuperar los recursos del patrimonio público, sino también de enviar un mensaje contundente frente a los actos de corrupción, dejando claro que estos tienen consecuencias reales, medibles e ineludibles. Desde esta perspectiva, la Contraloría General de la República se convierte en un instrumento para preservar y salvar el patrimonio público. Esto ocurre dentro de los sistemas de regímenes de responsabilidad fiscal, donde se entremezcla un procedimiento estructurado de previsión y vigilancia, con un alcance que va más allá de lo meramente económico, incorporando dinámicas preventivas, diagnósticas y preparativas. Comprender de manera integral cómo funciona este régimen, nos permite apreciar la importancia del control fiscal como garantía

frente a la corrupción, sin considerarlo la única medida.

La responsabilidad fiscal, entonces, difiere de la responsabilidad penal y disciplinaria y debe ser entendida y juzgada como tal. No se requiere probar el grado de culpabilidad o la intención dolosa, como en otros contextos; lo que se evalúa materialmente es el daño causado al patrimonio público. La Ley 42 de 1993²³⁸, que establece los regímenes de control fiscal, determina que este se ejerce sobre todos los bienes, recursos, ingresos y operaciones de la Nación, así como sobre los particulares relacionados con los recursos públicos. Esto implica que, en el proceso de juzgamiento de la responsabilidad fiscal, se presume un daño directo al erario público. La carga recae sobre las personas investigadas, quienes deben demostrar que cualquier irregularidad bajo su responsabilidad no ocasionará pérdida o perjuicio al Estado. Desde este enfoque, se busca proteger todos los bienes que representan al Estado y reafirmar la idea de que la gestión de los recursos públicos implica una responsabilidad significativa²³⁹.

El procedimiento de responsabilidad fiscal sigue etapas muy concretas: indagación preliminar, investigación, pliego de cargos, fallo y cobro coactivo²⁴⁰. En la indagación se recopila información inicial, mientras que la investigación profundiza en auditorías, peritajes y documentos para determinar el daño ya los responsables. Luego viene el pliego de cargos, el fallo y finalmente el cobro coactivo, que garantiza que el Estado recupere lo perdido. Este proceso, aunque técnico, tiene un impacto humano: quienes participan lo viven como un mecanismo de justicia y aprendizaje, y sirve para que los funcionarios y contratistas comprendan la importancia de actuar con transparencia.

238 Ley 42 de 1993, "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", cit., art. 2°.

239 Iván Mauricio Fernández Arbeláez. *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo*, Armenia, Colombia, Universidad La Gran Colombia, 2015, disponible en [https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V2.pdf].

240 Ley 1437 de 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", *Diario Oficial* n.º 47.956, del 18 de enero de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>].

Las sanciones van más allá del dinero. Incluyen la reparación del daño, multas, intereses y sanciones extrapatrimoniales como inhabilidades para ejercer funciones públicas o contratar con el Estado por hasta 20 años. Esto protege la administración pública y asegura que quienes han puesto en riesgo el patrimonio estatal, no podrán reincidir fácilmente. En casos de contratistas particulares, la declaratoria fiscal puede incluso terminar unilateralmente el contrato, reforzando la idea de que el respeto por los recursos públicos no es opcional.

Además, un mismo hecho puede generar responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal al mismo tiempo⁶. La sentencia fiscal sirve como prueba en procesos disciplinarios y penales, y los dictámenes de la CGR son herramientas clave para la Fiscalía. Esta interconexión hace que las instituciones puedan trabajar de manera más coordinada, aunque en la práctica todavía haya desafíos.

Pero más allá de los problemas, la responsabilidad fiscal tiene un valor fundamental: educar y prevenir. Saber que hay consecuencias claras por actos de corrupción, genera un efecto indirecto de control y disciplina, enseñando a los servidores públicos que los recursos de todos merecen respeto. Este régimen no solo repara daños, sino que construye confianza, fortalece las instituciones y protege a la sociedad de la impunidad, recordándonos que la lucha contra la corrupción no es solo un ejercicio técnico, sino también un compromiso ético y colectivo.

III. CONTROL FISCAL Y CORRUPCIÓN

Dentro de la fenomenología de la corrupción, el control fiscal constituye un elemento central, en tanto se erige como la herramienta encargada de verificar el uso adecuado del erario y de generar mecanismos de disuasión frente a prácticas irregulares. Así mismo, contribuye al fortalecimiento de las capacidades institucionales orientadas a la recuperación de recursos públicos. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de la independencia con que se ejerza la función fiscalizadora, de las capacidades técnicas y analíticas de quienes desarrollan este trabajo, así como de la adecuada articulación con otras instituciones del sistema de control y

sanción, como la Fiscalía, la Procuraduría, el Poder Judicial y los sistemas de contratación pública²⁴¹. En este marco, las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS– desempeñan un papel estratégico en la promoción de la integridad pública, al consolidar auditorías financieras que evalúan tanto el cumplimiento como el desempeño del gasto público, bajo enfoques sustentados en el análisis de riesgos y en la integración de datos²⁴².

Las EFS, particularmente la Contraloría General de la República, desempeñan un papel estratégico en el fortalecimiento del control fiscal en Colombia gracias a su adopción de estándares internacionales y la profesionalización de sus prácticas auditoras. En 2014, la Contraloría suscribió la Declaración de Compromisos con la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI –IDI– y con la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior –OLACEFS–, iniciando un proceso de armonización con las Normas Internacionales para EFS –ISSAI–²⁴³. Como resultado, se emitieron resoluciones como la REG-ORG-0012 de 2017 y la REG-ORG-009 de 2016, adoptando guías específicas para auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño conforme a las ISSAI²⁴⁴. Estos avances institucionales po-

241 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2023 - 2024*, Bogotá, CGR, 2024.

242 INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Navigating global trends: Strategic insights for supreme audit institutions*, Brasilia, INTOSAI, 2024, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Navigating_Global_Trends_Report/EN_Navigating_Global_Trends.pdf].

243 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0014-2017 de 14 de junio de 2017, “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”, *Diario Oficial* n.º 50.264, del 14 de junio de 2017, disponible en [<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71475>].

244 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012-2017 de 24 de marzo de 2017, “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)”, *Diario Oficial* n.º 50.188, del 27 de marzo de 2017, disponible en [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion_contraloria_reg0012_2017.htm].

tencian la independencia técnica, mejoran la calidad del control fiscal y promueven una fiscalización más precisa y confiable.

En Colombia, las reformas introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto-Ley 403 de 2020 ampliaron de manera significativa las herramientas del control fiscal, al incorporar el control concomitante y preventivo como una extensión de sus funciones. Estos mecanismos se han desarrollado bajo los límites fijados por la Corte Constitucional, con el propósito de salvar el equilibrio entre la gestión administrativa y la separación de poderes²⁴⁵. En esta línea, la Contraloría General de la República ha implementado proyectos de transformación digital, migración de datos y uso de analítica avanzada para fortalecer el seguimiento permanente de los recursos públicos, reforzando así la labor preventiva y mejorando la eficacia del control concomitante, en sintonía con los estándares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS–.

Para comprender la fenomenología de la corrupción en Colombia, es fundamental considerar que esto se mide en gran parte por la percepción social de pérdida del erario, empleando indicadores de gobernanza que evidencian rezagos estructurales. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2024, elaborado por Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia, el país obtuvo apenas 39 puntos de 100, ubicándose en el puesto 92 de 180 países, lo que refleja un deterioro con respecto a años anteriores²⁴⁶. Además, el indicador “Control de la Corrupción” del Banco Mundial sitúa a Colombia en el percentil 44,8 en 2023, sin mostrar avances significativos en la tendencia²⁴⁷. Estos datos sugieren que, pese a implementaciones y reformas en control fiscal, los desafíos persisten y

245 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2023 - 2024*, cit.

246 TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. “Colombia no logra superar la sensación de corrupción generalizada”, *Comunicado 1-2025*, Bogotá, 11 de febrero de 2025, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/colombia-no-logra-superar-sensacion-de-corrupcion-generalizada/>].

247 BANCO MUNDIAL. “Control de la corrupción: Rango percentil - Colombia, 2023”, *Indicadores de Gobernanza Mundial*, disponible en [<https://datos.bancomundial.org/indicador/CC.PER.RNK>].

el control por sí solo no logra revertir la percepción prolongada de corrupción ni restablecer la confianza pública.

El reto, entonces, radica en superar la tradicional auditoría externa y posterior, avanzando hacia un modelo de control más oportuno, detallado y coordinado. Este tránsito permitiría no solo reducir la dependencia de mecanismos sancionatorios de carácter penal, sino también fortalecer la trazabilidad del gasto público, optimizando la gestión del Tesoro de la República y garantizando un uso más eficiente y transparente de los recursos estatales²⁴⁸. Esto significaría la migración de los procedimientos hacia auditorías continuas en el tiempo, con mejoras en las condiciones de recolección y procesamiento de datos, acompañadas de una exploración sistemática de las bases de transacciones generales. A su vez, implicaría una colaboración interinstitucional que se articule con las guías internacionales previamente mencionadas, lo que permitiría establecer un puente con las evaluaciones de independencia y desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS–²⁴⁹.

A. Análisis de informes y datos sobre corrupción

Los índices de transparencia internacional han desarrollado una metodología específica para el contexto colombiano, que permite comparar múltiples variables a lo largo de 180 países. Entre 2020 y 2024, Colombia osciló entre 36 y 40 puntos, mostrando un ligero repunte en 2023 y una caída notable en 2024, lo que evidencia un estancamiento en la percepción de corrupción que debe analizarse de mane-

248 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de evaluación del desempeño basado en la metodología - Marco de medición del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores de INTOSAI* (versión aprobada en diciembre 2016), Bogotá, CGR, 15 de febrero de 2019.

249 WORLD BANK. *Supreme audit institutions' use of information technology globally for more efficient and effective audits*, Washington, D. C., World Bank, 2021, disponible en [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/461071634537328252/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Use-of-Information-Technology-Globally-for-More-Efficient-and-Effective-Audits.pdf>].

ra relativa frente a las diferencias en las variables medidas²⁵⁰. Otro indicador relevante es el Índice de Percepción de la Corrupción –IPC–, que recoge las percepciones de expertos, empresarios y actores del sector comercial sobre la corrupción en el sector público, identificando un riesgo sistémico generalizado, aunque no uniforme. Estos informes, al combinar distintas perspectivas sobre transparencia y corrupción, se complementan y permiten un análisis más completo, especialmente cuando se cruzan con indicadores de gobernanza del Banco Mundial y encuestas regionales²⁵¹ que evidencian la persistente desconfianza institucional y gubernamental²⁵².

La Contraloría General de la República, en sus informes misionales, ha documentado la evolución del control fiscal tanto en los escenarios micro como macro de auditoría²⁵³. Para ello, ha sido fundamental el uso de análisis avanzados y la inversión en transformación digital, orientados al seguimiento de los recursos públicos y la optimización de los procesos internos. Durante el periodo 2023-2024²⁵⁴, se priorizaron proyectos de fortalecimiento del control preventivo y de modernización tecnológica, estableciendo líneas de inversión específicas. Estos avances han permitido evidenciar las capacidades del control fiscal y su potencial para mitigar riesgos de corrupción en Colombia, especialmente en sectores críticos como salud, infraestructura y regalías, donde el impacto del gasto público requiere mayor transparencia y eficiencia.

Dentro de los distintos grados de evidencia de la corrupción, la presente en proyectos viales es quizás la más perceptible para

250 TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. "Colombia mejora ligeramente en el Índice de Percepción de la Corrupción, ¿podrá seguir avanzando?", *Comunicado 3-2024*, Bogotá, 30 de enero de 2024, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/colombia-mejora-ipc-2023/>].

251 CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2024. La democracia resiliente*, Santiago de Chile, 2024, disponible en [https://www.inep.org/images/2024/TXT/Latinobarometro-Informe_2024.pdf].

252 WORLD BANK. "Worldwide Governance Indicators 2024", disponible en [<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?Id=ceea4d8b>].

253 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2023 - 2024*, cit.

254 Ídem.

la opinión pública. Gran parte de las fallas en la inversión en infraestructura se manifiestan en lo que se conoce como “elefantes blancos”²⁵⁵, los cuales constituyen una evidencia simbólica de la vulneración de los principios constitucionales del control fiscal. Algunos informes nacionales han señalado que las carteras de proyectos con riesgos que superan los 15 o 20 billones de pesos, en distintos niveles, presentan brechas significativas entre las etapas de planificación, supervisión y sanción²⁵⁶. Estos valores deben interpretarse con cautela, considerando las metodologías empleadas para su proyección, los criterios de aceptación y las fechas de corte, que varían según la fase de ejecución del proyecto. Por ello, se requiere la implementación de auditorías que integren tanto el análisis de datos como el seguimiento de los ritmos del proyecto, estableciendo procedimientos de alerta temprana que permitan cumplir de manera efectiva las funciones del control fiscal.

La integración de los diferentes índices de medición analizada en este apartado, sugiere que Colombia enfrenta un elevado riesgo de corrupción, no solo en su aparición sino también en la persistencia del fenómeno, especialmente en los sectores de contratación y ejecución de proyectos, donde se concentra la mayor fuga de gasto público. Esta situación implica mayores exigencias en cuanto a la combinación de capacidad técnica y acceso a datos por parte del control fiscal, así como una coordinación eficaz de las visiones sancionatorias, con el fin de prevenir la repetición del fenómeno y garantizar la materialización de los compromisos anticorrupción suscritos en el ámbito internacional.

255 RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. “Elefantes blancos en Colombia: algunos casos denunciados por la Contraloría General”, *RTVC Sistema de Medios Públicos*, 12 de agosto de 2025, disponible en [<https://www.radionacional.co/actualidad/economia/elefantes-blancos-en-colombia-casos-denunciados-por-contraloria>].

256 Ídem.

B. Transparencia Internacional y otros indicadores

La corrupción en Colombia constituye un fenómeno persistente y de alta complejidad que afecta tanto la legitimidad institucional como la eficiencia del gasto público. Este panorama puede observarse con mayor claridad a partir de los principales indicadores internacionales de medición. El Índice de Percepción de la Corrupción –IPC–, elaborado por Transparencia Internacional desde 1995, evalúa los niveles percibidos de corrupción en el sector público en 180 países. En el caso colombiano, entre 2020 y 2024 el puntaje osciló entre 36 y 40 sobre 100, con un repunte en 2023 y una caída significativa en 2024, que situó al país en la posición 92 del ranking mundial²⁵⁷. Esta tendencia refleja una estabilidad negativa, pues no muestra avances sostenidos y mantiene a Colombia por debajo del promedio latinoamericano. En contraste, países como Uruguay con 76 puntos o Chile con 66, han consolidado una posición regional de liderazgo en materia de integridad pública, evidenciando la brecha existente en el desempeño colombiano.

De manera complementaria, los Indicadores Mundiales de Gobernanza –WGI– del Banco Mundial aportan una perspectiva multidimensional que permite contextualizar mejor estos resultados. Este conjunto de indicadores mide desde 1996 la calidad de la gobernanza en más de 200 economías²⁵⁸, tomando en cuenta aspectos como la voz y rendición de cuentas, la eficacia del gobierno, el Estado de derecho, la estabilidad política y el control de la corrupción. En el caso de Colombia, los datos muestran que desde comienzos de los 2000 el país se ha mantenido en un rango de entre 40 y 50 percentiles en el componente de control de la corrupción²⁵⁹. Aunque estos resultados no implican un retroceso grave, sí reflejan un

257 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. “Corruption Perceptions Index 2024”, disponible en [<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>].

258 WORLD BANK. “Worldwide Governance Indicators 2024”, cit.

259 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. “2024 Corruption Perceptions Index: Corruption fuels environmental crime across the Americas”, Berlín, 11 de febrero de 2025, disponible en [<https://www.transparency.org/en/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-fuels-environmental-crime-across-the-americas>].

estancamiento estructural, pues durante más de dos décadas no se han registrado mejoras sostenidas. Este rezago pone de aliviar las limitaciones del sistema institucional para transformar la cultura política y los patrones de gestión pública que facilitan la persistencia de prácticas corruptas.

Por su parte, el Latinobarómetro ofrece un enfoque complementario al mostrar cómo estas dinámicas son percibidas directamente por la ciudadanía. En el caso colombiano, los resultados evidencian una fuerte desconfianza institucional, en particular frente a la transparencia en los procesos de contratación estatal, que suelen estar asociados a clientelismo, opacidad y sobre costos²⁶⁰. Esta percepción ciudadana, además, guarda coherencia con los datos de los indicadores internacionales: mientras el IPC y el WGI muestran un estancamiento en los niveles objetivos y comparativos de corrupción, el Latinobarómetro pone en evidencia la falta de confianza en la capacidad de las instituciones para revertir estas tendencias²⁶¹.

En conjunto, estos tres indicadores trazan un diagnóstico común: Colombia enfrenta una alta probabilidad de riesgos de corrupción, no solo en su manifestación inmediata, sino en la persistencia del fenómeno a lo largo del tiempo. Este panorama implica mayores demandas para fortalecer la capacidad técnica de las instituciones, ampliar el acceso a datos públicos, consolidar sistemas de análisis de información y respuestas coordinadas entre órganos de control y justicia. Además, exige pensar en una transición desde un esquema de control mayoritariamente posterior y sancionatorio hacia un modelo preventivo, oportuno y con trazabilidad permanente de los recursos públicos²⁶².

260 CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*, Santiago de Chile, 21 de julio de 2023, disponible en [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro_Informe_2023.pdf].

261 CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2024. La democracia resiliente*, cit.

262 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D. C. *Informe de gestión del Sistema Integrado de Gestión – SIG junio 2024*, Bogotá, julio de 2024, disponible en [<https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2024-08/Informe%20de%20Gestion%20SIG%20%20a%2030-jun-2024..pdf>].

En conclusión, los hallazgos de Transparencia Internacional, el Banco Mundial y el Latino-barómetro coinciden en mostrar que la corrupción en Colombia no es un problema coyuntural, sino un fenómeno estructural que erosiona la confianza en las instituciones y debilita la gobernanza democrática. En este sentido, la lucha contra la corrupción no puede limitarse a reformas normativas aisladas, sino que debe avanzar hacia un enfoque integral que combine mayor profesionalización del servicio civil, transparencia activa, sistemas de datos abiertos y evaluaciones independientes del desempeño institucional. Solo así podrá consolidarse un marco de control más efectivo que contribuya no solo a sancionar, sino a prevenir la corrupción de manera sostenible.

C. Comparación histórica de los índices de percepción de corrupción

Entre 2012 y 2024, los índices de percepción de la corrupción en Colombia evidencian un estancamiento significativo. Durante este período, las calificaciones oscilaron entre 36 y 40 puntos sobre 100, ubicándose al país muy por debajo del promedio de la OCDE (70/100) y rezagado frente a líderes regionales como Uruguay (73/100) y Chile (67/100)²⁶³. Este comportamiento revela que, pese a reformas como el Acto Legislativo 04 de 2019, persisten fallas estructurales en la implementación de los objetivos normativos. El Informe Anual 2023 de Transparencia por Colombia identifica entre los factores críticos la limitada profesionalización de los órganos de control territoriales, la vulnerabilidad de los sistemas de compras públicas y su captura política, y la baja efectividad sancionatoria frente a los hechos de corrupción²⁶⁴. Esta última dimensión resulta particularmente preocupante si se considera que, según datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de

263 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Corruption Perceptions Index 2024", cit.

264 TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Informe Anual 2023*, Bogotá, Transparencia por Colombia, 2023, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/informe-anual-2023/>].

la República, entre 2010 y 2023 el 93,99% de las denuncias por corrupción no registran condena²⁶⁵.

En la comparación regional, el rezago colombiano se hace más evidente. Entre 2019 y 2024, mientras países como Chile y Costa Rica aumentaron sus puntajes en 5 y 4 puntos gracias a sistemas integrados de medición de integridad pública, Colombia apenas avanzó 2 puntos (de 38 a 40/100), quedando por debajo de Perú (41/100) y Brasil (42/100)²⁶⁶. El Banco Mundial, a través de los Worldwide Governance Indicators –WGI–²⁶⁷, ha identificado tres brechas explicativas de este fenómeno: la persistencia del clientelismo en cerca del 45%²⁶⁸ la excesiva lentitud en los procesos judiciales contra la corrupción, cuya duración ha sido señalada de manera reiterada como uno de los principales factores de impunidad en el país, y la fragilidad legislativa, evidenciada en el bloqueo, dilución o demora sistemática de las reformas anticorrupción presentadas al Congreso. Estas dinámicas reflejan la necesidad de coherencia interinstitucional y de avanzar hacia un modelo de integridad sistémica.

Los WGI respaldan estas observaciones: Colombia no ha superado el 55% en el indicador de control de la corrupción en la última década, y en 2023 cayó al 52,3%, ubicándose 6,3 puntos por debajo del promedio regional²⁶⁹. Esta situación refleja no solo la persistencia de desvíos de recursos y debilidad institucional, sino también la incapacidad de las reformas legales para revertir tendencias de largo plazo. Si bien el Acto Legislativo 04 de 2019 contiene herramientas potencialmente transformadoras, su impacto depende de su adaptación a la realidad actual, innovaciones mediante como el

265 Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, cit. en MIGUEL JESÚS PARDO URIBE y MARÍA EUGENIA BONILLA. “Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga”, *Reflexión Política*, vol. 25, n.º 52, 2023, pp. 50 a 64, disponible en [<https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/4817>].

266 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. “Corruption Perceptions Index 2024”, cit.

267 WORLD BANK. “Worldwide Governance Indicators 2024”, cit.

268 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Informe de meritocracia en el Estado colombiano*, Washington, D. C., BID, 2023.

269 Ídem.

uso de inteligencia artificial en el análisis de datos para la detección temprana de anomalías. Un ejemplo es el sistema de alertas tempranas de la Contraloría General, que en 2023 identificó irregularidades en el 68% de los procesos precontractuales; Sin embargo, su efectividad sigue limitada por la falta de coordinación interinstitucional, pues solo el 20% de las contralorías territoriales comparten diagnósticos en tiempo real²⁷⁰.

Por último, los movimientos del IPC en Colombia han estado estrechamente vinculados a coyunturas específicas. Las caídas como la de 2020 (36/100), han coincidido con megacorrupciones en contratación: Odebrecht (2016), el caso Hidroituango (2018) y el carrusel de contratación en salud (2020), además de los sobre costos en megaproyectos viales. Por el contrario, los repuntes –como el de 2023, cuando el índice alcanzó 40/100– se relacionan con reformas legales y movilización social, destacando la Ley 2195 de 2022, que fortaleció la transparencia en la contratación y la participación ciudadana²⁷¹. No obstante, la efectividad de estas iniciativas depende de que se traduzcan en sanciones y recuperación de activos, dado que a 2023, apenas el 15% de los recursos desviados han sido recuperados²⁷². Experiencias como la de la Contraloría de Bogotá muestran un camino posible: la incorporación de auditorías basadas en inteligencia artificial y mecanismos de colaboración ciudadana permitió incrementar en un 140% la recuperación patrimonial entre 2022 y 2023²⁷³. Esto evidencia que la lucha contra la corrupción requiere no solo reformas legales, sino también capacidad institucional adaptativa, innovación tecnológica y un compromiso sostenido con la participación social y la rendición de cuentas.

270 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Balance de resultados del control fiscal 2023*, Bogotá, CGR, 2023.

271 Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, cit.

272 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Balance de resultados del control fiscal 2023*, cit.

273 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D. C. *Informe de gestión del Sistema Integrado de Gestión – sig diciembre 2024*, Bogotá, enero de 2025, disponible en [<https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2025-03/Informe%20de%20Gestion%20SIG%20Vigencia%202024..pdf>].

D. Impacto del control fiscal en la recuperación de recursos públicos

Otra forma de medir la eficacia del control fiscal, más allá de la detección de irregularidades, es la capacidad real de recuperación de los recursos públicos perdidos por fenómenos como la corrupción. La Contraloría General de la República²⁷⁴ ha señalado que, a través de los procesos de responsabilidad fiscal, se logran reintegrar miles de millones de pesos al erario, destinados posteriormente a programas sociales, de infraestructura y de salud. De esta manera, la función de control trasciende el ámbito contable para convertirse en un mecanismo restitutivo de la confianza ciudadana en las instituciones²⁷⁵.

Sin embargo, este proceso no está exento de limitaciones. La recuperación efectiva de recursos depende de una serie de procedimientos institucionales, administrativos y judiciales, en los que influyen las apelaciones y los vacíos normativos de los fallos de responsabilidad fiscal. Como lo ha advertido el Consejo de Estado²⁷⁶, el control fiscal no puede agotar en la sanción, sino que debe garantizar la reparación patrimonial. Por ello, fortalecer medidas cautelares como el embargo de bienes y consolidar la cooperación con la justicia resulta esencial para garantizar pagos efectivos.

En el plano internacional, la Organización Latino-americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS–²⁷⁷, junto

274 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de Gestión al Congreso de la República y al Presidente de la República 2023-2024*, Bogotá, CGR, 2024, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>].

275 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. “Ministerio de Salud y Protección Social apoya las acciones para salvaguardar y recuperar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, *Boletín de Prensa n.º 107-2024*, Bogotá, 1.º de septiembre de 2024, disponible en [<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/minsalud-apoya-recuperar-recursos-seguridad-social-salud.aspx>].

276 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 10 de mayo de 2007, C. P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, cit.

277 ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. “Auditoría coordinada internacional en áreas protegidas”, OLACEFS, 2020, disponible en [<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2020/10/Coord-Audit-Protected-Areas-Folder-ESP-Web-v10.2020.pdf>].

con el Banco Mundial, ha resaltado que las tasas de recuperación más altas se logran cuando las auditorías combinan mecanismos preventivos con herramientas de seguimiento digital. En Colombia, el Sistema de Rendición Electrónica de la Contraloría y el Sistema de Alertas Tempranas, creados a partir del Decreto 403 de 2020²⁷⁸, han representado un avance significativo al rastrear riesgos y fortalecer los procesos de detección. No obstante, persiste una brecha entre la identificación de irregularidades y la materialización de la restitución del dinero público.

En este sentido, el control fiscal no solo tiene implicaciones técnicas, sino también políticas y sociales. La recuperación del gasto público fortalece la legitimidad democrática, ya que genera un impacto directo en la percepción ciudadana frente a la lucha contra la corrupción. Esto permite que los resultados del control no se queden en cifras o índices abstractos, sino que se traduzcan en mejoras tangibles en la vida cotidiana de la población, consolidando un sistema de confianza y rendición de cuentas más sólidas.

IV. RETOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER EL CONTROL FISCAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

El fortalecimiento del control fiscal de cara a la corrupción exige, en primer lugar, consolidar su carácter preventivo y concomitante desde el principio de efectividad, garantizando que sean oportunas, técnicamente sólidas y respetuosas de la autonomía administrativa. La Corte Constitucional²⁷⁹ ha señalado que las funciones de advertencia no deben traducirse en coadministración ni en una suspensión excesiva de los procesos contractuales, sino en una guía técnica que contribuya a la detección temprana de riesgos. Ello re-

278 Decreto 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”, cit.

279 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-140 de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, cit.

quiere reglas claras, procedimientos estandarizados y sistemas de trazabilidad que aún no han sido plenamente desarrollados²⁸⁰.

En segundo lugar, la transformación digital constituye un reto sustancial para que los diferentes sistemas de gestión pública operen de manera integrada y articulada. Plataformas como el SECOP, el SIIF Nación y el Sistema General de Regalías, deben interoperar de forma continua, permitiendo un análisis avanzado de datos, modelos de riesgo y auditorías automatizadas. Organismos como OLACEFS²⁸¹ e INTOSAI²⁸² han recomendado a los Estados invertir en estrategias de ciberseguridad, interoperabilidad de sistemas y fortalecimiento de las capacidades analíticas de los funcionarios públicos. En este sentido, la Contraloría General de la República²⁸³ ha iniciado algunas líneas de inversión orientadas a la modernización tecnológica y la gestión de datos como pilares de una auditoría más eficaz y preventiva.

Un tercer reto radica en minimizar la brecha sancionatoria. Los procesos de investigación fiscal deben traducirse en cobros coactivos eficaces y oportunos, estrechando la cooperación con instituciones como la Fiscalía, la Procuraduría y la rama judicial²⁸⁴. De esta manera, se lograría reducir los tiempos de resolución actualmente excesivos y aumentar el número de sentencias en firme, lo que generaría un impacto positivo en la percepción ciudadana respecto a la lucha contra la corrupción. La experiencia internacional demuestra que la independencia institucional, acompañada de un segui-

280 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-198 de 2020, M. P.: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, cit.

281 ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Documento guía. Gobernanza digital para el desarrollo focalizado en la aplicación de tecnologías y analítica de datos para el control gubernamental*, Guatemala, OLACEFS, noviembre de 2023, disponible en [<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2023/11/01-TT1-2023-Doc-guia-colaboraciones-Gobernanza-digital.pdf>].

282 INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Navigating global trends: Strategic insights for supreme audit institutions*, cit.

283 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de Gestión al Congreso de la República y al Presidente de la República 2023-2024*, cit.

284 WORLD BANK. *Supreme audit institutions independence index - 2021 Global synthesis report*, Washington, D. C., World Bank, 2021, disponible en [https://insai.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/InSAI%202021%20Final%20Report_1.pdf].

miento riguroso, incrementa la efectividad de las herramientas de control fiscal²⁸⁵.

Por último, de manera transversal, se requiere fortalecer la legitimidad social del control fiscal. Esto implica fomentar la participación ciudadana en los procesos de auditoría, garantizar transparencia integral y proactiva en la publicación de hallazgos e investigaciones, y asegurar resultados tangibles en la recuperación de recursos públicos. Más allá de las cifras y los índices, el reto consiste en que los logros del control fiscal se traduzcan en mejoras concretas para la vida cotidiana de los ciudadanos, recomponiendo así la confianza en las instituciones y fortaleciendo la democracia.

A. Fortalecimiento del control preventivo y concomitante

El antecedente más evidente para la transformación de la naturaleza del control fiscal en Colombia es el Acto Legislativo 04 de 2019, que introduce las modalidades de control fiscal preventivo y concomitante. Este esquema busca superar las limitaciones del modelo sancionatorio posterior, creando herramientas anticipativas frente a riesgos en la administración pública y en la gestión de los recursos estatales. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-140 de 2020, validó este modelo de manera condicionada, estableciendo límites claros entre el control fiscal y la gestión administrativa, con el fin de preservar la autonomía de las entidades mientras se fortalece la capacidad de supervisión del erario²⁸⁶.

De manera práctica, la Contraloría General de la República ha fortalecido su accionar mediante la implementación de sistemas como el Sistema de Seguimiento Permanente a la Contratación Pública –SECOP-II– y el Sistema de Alertas Tempranas –SAP–, que permiten identificar riesgos de corrupción antes de que se mate-

285 WORLD BANK. *Supreme audit institutions independence index - 2021 Global synthesis report*, cit.

286 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-140 de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, cit.

rialicen en pérdidas patrimoniales. Estas herramientas facilitan la intervención adecuada en áreas críticas como la infraestructura y la salud, anticipando irregularidades y optimizando la ejecución del presupuesto público.

No obstante, el modelo preventivo enfrenta limitaciones tanto normativas como logísticas, principalmente por la falta de capacidad técnica en las subdivisiones territoriales de la Contraloría y la resistencia de algunos operadores jurídicos, quienes perciben el control fiscal como una intromisión en la administración y un posible obstáculo en la ejecución presupuestal. El Consejo de Estado²⁸⁷ ha señalado la importancia de equilibrar el control oportuno con la gestión pública, evidenciando que ambas funciones pueden coexistir sin conflicto, siempre que se cumplan criterios de eficacia y coordinación en su ejecución.

Finalmente, el fortalecimiento del control previo requiere no solo el perfeccionamiento de las plataformas tecnológicas de vigilancia, sino también la capacitación del personal encargado de las auditorías. Esto implica un conocimiento claro del marco normativo, la comprensión de la relevancia de los recursos presupuestales y la integración con la justicia disciplinaria y penal. De esta manera, se establece un ciclo articulado entre prevención, detección y sanción, evitando que las advertencias se conviertan en gestos meramente formales y garantizando que las acciones sean efectivas, coherentes y dirigidas a proteger el patrimonio público de manera integral.

B. Uso de tecnologías y auditoría digital en la detección de irregularidades

El uso de *big data*, *blockchain* e inteligencia artificial en los procesos de auditoría pública, ha pasado de ser una tendencia global a convertirse en una necesidad para garantizar la efectividad del control fiscal. Organismos internacionales como INTOSAI y el

287 CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 5 de marzo de 2015, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, cit.

Banco Mundial²⁸⁸ han destacado que los países que implementan mecanismos digitales y algorítmicos en sus auditorías incrementan significativamente la detección de fraudes, tanto en la cantidad de casos prevenidos, como en la precisión de los hallazgos, lo que permite optimizar recursos y reducir procesos paralelos asociados a la auditoría tradicional.

En Colombia, la Contraloría General de la República ha impulsado mecanismos de control fiscal participativo digital, destacando la plataforma CIRESI²⁸⁹, el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes, que permite trazar la ejecución presupuestal en diferentes entornos de manejo de recursos públicos y generar cruces automáticos de información entre las entidades que desarrollan análisis y controles. Entre 2023 y 2024, el uso de estas herramientas permitió identificar 433 hallazgos fiscales por un valor superior a 776.000 millones de pesos colombianos, evidenciando la capacidad de estas plataformas para fortalecer la prevención y la detección de irregularidades²⁹⁰.

No obstante, persisten limitaciones importantes, principalmente en el acceso desigual a la tecnología en los territorios y subregiones. Muchas contralorías regionales aún dependen de registros manuales y carecen de recursos para digitalizar sus auditorías, lo que genera un control con velocidades distintas: mientras la Contraloría General avanza de manera significativa en la integración de inteligencia artificial, las entidades territoriales enfrentan retrasos que limitan su capacidad de detección y seguimiento. Esta brecha tecnológica no solo afecta a la Contraloría, sino que refleja desigualdades más amplias dentro del aparato estatal y limita la efectividad global del control fiscal.

Por ello, resulta crucial enfocar inversiones en infraestructura tecnológica y formación del personal territorial, complementadas

288 INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Navigating global trends: Strategic insights for supreme audit institutions*, cit.

289 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de Gestión al Congreso de la República y al Presidente de la República 2023-2024*, cit.

290 Ídem.

con la cooperación internacional, como la promovida por la OLA-CEFS²⁹¹, que ya ha desarrollado herramientas de auditoría digital. Solo mediante la sistematización de procesos, el fortalecimiento de capacidades técnicas y la integración de la tecnología a todos los niveles será posible garantizar un control fiscal eficiente, oportuno y uniforme, capaz de responder a los desafíos de corrupción y asegurar la protección del patrimonio público.

C. Inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción: Eficacia del control fiscal

La noción de la inteligencia en las máquinas se remonta a la década de 1950, cuando el matemático ALAN TURING exploró si las computadoras podían imitar el pensamiento humano en su ensayo “Maquinaria computacional e inteligencia”²⁹². Unos años después, en 1956, el término “inteligencia artificial” –IA– fue oficialmente acuñado por el informático teórico JOHN MCCARTHY²⁹³. Esto ocurrió durante la conferencia *Dartmouth Summer Research Project on IA*, evento que se considera el punto de partida oficial de la IA como campo de estudio²⁹⁴.

La IA se basa en el uso de algoritmos que se adaptan para identificar o responder a diversos patrones en datos específicos. Estos datos pueden incluir indicadores clave como la frecuencia y el valor de los contratos, su duración, su ubicación geográfica, los contratis-

291 ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Cooperando. Boletín Informativo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, n.º 45, julio – septiembre de 2022, disponible en [<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2022/11/Boletin-45-vf.pdf>].

292 ALAN MATHISON TURING. “Computing machinery and intelligence”, *Mind*, n.º 49, 1950, pp. 433 a 460.

293 Boston, Massachusetts, 4 de septiembre de 1927 - Stanford, California, 24 de octubre de 2011.

294 MARCELO CABROL, CRISTINA POMBO, NATALIA GONZÁLEZ ALARCÓN y ROBERTO SÁNCHEZ ÁVALOS. *fAIR LAC: Responsible and widespread adoption of artificial intelligence in Latin America and the Caribbean*, BID, 2020, disponible en [<https://publications.iadb.org/en/fair-lac-responsible-and-widespread-adoption-of-artificial-intelligence-in-latin-america-and-the-caribbean>].

tas involucrados, los entes de control responsables o las Contralorías Delegadas Sectoriales que los supervisan²⁹⁵.

Por ello, el enfoque de la IA es exploratorio, es decir, se centra en la búsqueda de riesgos a través de pistas como prórrogas, adiciones, sanciones, procesos de responsabilidad fiscal, presuntos sobre costos, contratos suscritos en situaciones de emergencia o posibles documentos falsos. Además, la inteligencia artificial puede identificar relaciones de riesgo entre contratos, contratistas y quienes los suscriben. Este análisis detallado permite un monitoreo más eficiente y preciso para detectar posibles irregularidades²⁹⁶.

La llegada de nuevas tecnologías, especialmente de la inteligencia artificial –IA–, ofrece nuevas esperanzas en la lucha contra la corrupción, un desafío que ha persistido a lo largo del tiempo con avances limitados. La corrupción, definida como el abuso del poder delegado para beneficio privado, es uno de los problemas sociales y políticos más grandes de nuestra era²⁹⁷.

De acuerdo con las estimaciones del Foro Económico Mundial²⁹⁸, la corrupción genera pérdidas anuales de aproximadamente 3,6 billones de dólares a nivel global. Este fenómeno no solo afecta de manera significativa el producto interno bruto –PIB– de las naciones, sino que también desvía recursos esenciales que podrían ser destinados a sectores vitales como la salud y la educación.

Del mismo modo, los países pierden alrededor del 4% de su PIB a causa de la corrupción. Este fenómeno tiene un impacto negativo en la calidad de la inversión pública y la inversión extranjera directa, y también afecta la calificación crediticia de las naciones. Estas consecuencias resultan en pérdidas económicas sustanciales, ines-

295 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso 2019-2020*, Bogotá, Función Pública, 2020, disponible en [<https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506963/Informe-congreso.pdf/4fe90602-7686-8daf-aa4e-cf1c910eb3a5?t=1596758997079>].

296 Ídem.

297 NILS C. KÖBIS, JAN-WILLEM VAN PROOIJEN, FRANCESCA RIGHETTI y PAUL A. M. VAN LANGE. "The road to bribery and corruption: Slippery slope or steep cliff?", *Psychological Science*, vol. 28, n.º 3, 2017, pp. 297 a 306.

298 STEPHEN JOHNSON. "Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year", *World Economic Forum*, 13 de diciembre de 2018.

tabilidad política y una disminución general de la confianza en las instituciones y en el sistema democrático²⁹⁹.

El fenómeno de la corrupción se manifiesta de múltiples formas y debilita las instituciones públicas, aumenta la desigualdad y obstaculiza los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– de la ONU³⁰⁰. En contraparte, la IA junto con otras herramientas digitales como el *big data*, la computación en la nube, el *blockchain*, los sistemas de información geográfica –SIG–, los datos abiertos y la ciberseguridad pueden llegar a fortalecer la gobernanza pública y contribuir a combatir estos problemas de manera más efectiva³⁰¹.

En ese sentido, Colombia cuenta con un sólido marco legal para combatir la corrupción, el cual incluye normativas como la Ley 80 de 1993³⁰², la Ley 1474 de 2011³⁰³, la Ley 1712 de 2014³⁰⁴ y la Ley 2195 de 2022³⁰⁵. A esto se suman el CONPES 167 de 2013³⁰⁶ y la Política de Transparencia del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–

299 OSCAR MAURICIO VALENCIA ARANA, EMILIO INIGO PINEDA AYERBE, MATHEO ARELLANO M., CARMEN MONTESINOS IBÁÑEZ y JUAN CAMILO DÍAZ. “Primer año de FISLAC: Transformando la sostenibilidad fiscal en América Latina y el Caribe”, *BID - Gestión fiscal*, 20 de febrero de 2024, disponible en [<https://www.iadb.org/es/blog/modernizacion-del-estado/gestion-fiscal/primer-ano-de-fislac-transformando-la-sostenibilidad-fiscal-en-america-latina-y-el-caribe>].

300 BO ROTHSTEIN y AIYSHA VARRAICH. *Making sense of corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

301 MILTON RICARDO OSPINA DÍAZ, RICARDO MORA PABÓN y ANA BOLENA MAYA CEBALLOS. “Percepción de la inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción: una exploración al caso del Estado de Colombia”, *Opera*, n.º 36, 2025, pp. 7 a 45, disponible en [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/9971>].

302 Ley 80 de 28 de octubre de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, *Diario Oficial* n.º 41.094, del 28 de octubre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1790106>].

303 Ley 1474 de 2011, “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”, cit.

304 Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, cit.

305 Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, cit.

306 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 167 “Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción”*, Bogotá, DNP, 9 de diciembre de 2013, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/167.pdf>].

. Cabe resaltar, que el fortalecimiento de las entidades de control y los organismos de seguridad por medio de la promoción del control político y ciudadano a través de las veedurías, son consecuencia del esfuerzo estatal realizado durante el trasegar de los años³⁰⁷.

Por otro lado, los métodos convencionales de control y monitoreo, que a menudo se basan en evidencias indirectas y denuncias, han demostrado ser ineficaces para detectar y sancionar la mayoría de los actos de corrupción. Esta limitación destaca la imperiosa necesidad de adoptar enfoques más sólidos y automatizados³⁰⁸. Tales enfoques deben ser capaces de procesar grandes volúmenes de datos y de identificar patrones de riesgo de manera más precisa y expedita.

En consecuencia, las autoridades tributarias han adoptado la digitalización para mejorar su eficiencia y la experiencia de los contribuyentes. Al incorporar estas nuevas tecnologías, buscan optimizar sus procesos internos y reducir las cargas administrativas para los ciudadanos. Así mismo, se ha configurado la cooperación entre las diferentes autoridades fiscales, cuyas herramientas digitales se han convertido en un aliado clave en la lucha contra la evasión fiscal³⁰⁹.

El Gobierno colombiano ha priorizado la tecnología en sus administraciones recientes, mostrando un fuerte compromiso con la modernización digital. Por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MINTIC– ha impulsado iniciativas clave como el programa Gobierno en Línea –GEL– y el Plan Vive Digital. Actualmente, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG– considera la tecnología como un pilar fundamental, incorporando políticas de gobierno digital y seguridad digital. Además, el

307 OSPINA DÍAZ, MORA PABÓN y MAYA CEBALLOS. “Percepción de la inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción: una exploración al caso del Estado de Colombia”, cit.

308 ALINA MUNGIU-PIPPIDI y PAUL M. HEYWOOD. *A research agenda for studies of corruption*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2020.

309 COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales*, Bruselas, 21 de marzo de 2018, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0148:FIN:ES:PDF>].

documento CONPES 3975³¹⁰ establece los lineamientos para fomentar la inteligencia artificial, impulsando así la transformación digital del Estado y la integración de tecnologías como el *blockchain*, la realidad aumentada y la computación en la nube.

Por otro lado, el procedimiento administrativo puede definirse como una serie de acciones estructuradas y lógicas. Su objetivo principal es recopilar y procesar información para que la administración pública pueda tomar una decisión final que tenga un impacto legal en un asunto específico³¹¹. En esencia, el procedimiento administrativo es la base de las actividades del gobierno, estableciendo normas y principios para garantizar una gestión adecuada de los trámites y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Cabe resaltar, que el derecho a una buena administración pública implica que el gobierno debe seguir estrictamente los principios constitucionales y legales para asegurar que los servicios estatales respondan a los intereses de la gente. Este derecho exige que los servicios públicos sean de alta calidad, eficientes y efectivos. Por lo tanto, el procedimiento administrativo debe verse como una secuencia ordenada de pasos, acciones y actividades realizadas tanto por la administración como por los ciudadanos. El fin último es producir un acto administrativo con consecuencias jurídicas y materiales concretas³¹².

En el ámbito legal, la inteligencia artificial –IA– ha sido integrada para automatizar tareas repetitivas y mejorar la gestión de información. Esto incluye la recuperación rápida de jurisprudencia, el análisis

310 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3975 "Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial"*, Bogotá, DNP, 8 de noviembre de 2019, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>].

311 KENIA NÚÑEZ TORRES. "Acercamiento al procedimiento administrativo. Cuba, de lo sublime a lo ridículo", *Revista Dilemas Contemporáneos*, año VII, n.º 3, 2020, disponible en [<https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/2345>].

312 VICENTE LEONARDO PÉREZ YAULI y JORGE OSWALDO TAMAYO VIERA. "Derecho a la buena administración pública, referente de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa", *Revista Eruditus*, vol. 3, n.º 3, 2022, pp. 43 a 60, disponible en [<https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/re/article/view/716>].

sis de grandes volúmenes de datos legales, la generación automática de documentos y la prestación de servicios de asesoría a los ciudadanos. Además, la IA ayuda a evaluar riesgos, predecir resultados de procesos judiciales y abordar asuntos legales.

La adopción de estas herramientas no solo aumenta la productividad de la justicia, sino que también redefine su funcionamiento y su concepción. Como resultado de la unión entre el derecho y la tecnología, han surgido los tribunales en línea, los cuales no son simples plataformas que resuelven disputas de forma automática, sino que, con el apoyo de herramientas tecnológicas, gestionan desde conflictos sencillos hasta casos complejos. Su objetivo es hacer los procesos más ágiles, económicos, comprensibles y equitativos. A pesar de sus beneficios, el uso de la IA en la justicia conlleva riesgos. Los principales son la falta de transparencia en los algoritmos, la posibilidad de sesgos discriminatorios y la dificultad para explicar cómo se obtienen ciertos resultados³¹³.

Ahora bien, el Acuerdo PCSJA24 del Consejo Superior de la Judicatura³¹⁴, establece las primeras definiciones oficiales por parte de una entidad estatal sobre conceptos clave de la inteligencia artificial, como explicabilidad, alucinación, procesamiento de lenguaje natural y sesgo.

Del mismo modo, el desarrollo normativo sobre la IA en la Rama Judicial representa un gran avance en la modernización de la gestión pública, ya que permite a jueces, funcionarios y empleados usar herramientas de IA para sus tareas, distinguiendo entre labores administrativas, de apoyo y aquellas que requieren mayor rigurosi-

313 NATALI HELBERGER, THEO ARAUJO y CLAES H. DE VREESE. "Who is the fairest of them all? Public attitudes and expectations regarding automated decision-making", *Computer Law & Security Review*, vol. 39, 2020.

314 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA24-12243 del 16 de diciembre de 2024, "Por el cual se adoptan lineamientos para el uso y aprovechamiento respetuoso, responsable, seguro y ético de la inteligencia artificial en la Rama Judicial", disponible en [<https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/Home/GetFile?nombreArchivo=PCSJA24-12243.pdf>].

dad³¹⁵. Esto refleja cómo las tecnologías pueden optimizar tiempos y reducir cargas operativas, mejorando la eficiencia en la justicia.

En ese orden de ideas, la IA también puede ayudar en tareas que necesitan verificación judicial, como la búsqueda de información relevante, la clasificación de jurisprudencia y la transcripción de audiencias. En estos casos, la IA es un apoyo que mejora el trabajo jurídico, pero no reemplaza el criterio humano. El operador judicial sigue siendo responsable de validar e interpretar los resultados. Este enfoque muestra que la IA es vista como una herramienta complementaria, no como un reemplazo del juicio humano.

De la misma forma, la implementación de esta normativa impone a los funcionarios de la Rama Judicial la limitación de utilizar únicamente los sistemas de IA autorizados por la entidad, estableciendo la necesidad de que estos funcionarios se capaciten adecuadamente en el uso de dichas herramientas. El acto administrativo introduce restricciones novedosas, como la prohibición de usar sistemas de IA gratuitos o aquellos que no permitan conocer la procedencia de los datos utilizados para su funcionamiento³¹⁶.

Un ejemplo claro de la aplicación de la tecnología para combatir la corrupción en Colombia, es la plataforma Océano de la Contraloría General de la República. Esta herramienta utiliza el *big data* y la analítica predictiva para supervisar el gasto público, habiendo analizado más de 5,7 millones de contratos hasta la fecha³¹⁷. A través de este monitoreo avanzado, se ha logrado prevenir la pérdida de grandes cantidades de dinero público, como lo demuestra el trabajo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI– de la misma entidad, que usa algoritmos para identificar y actuar sobre irregularidades.

Aparte de la plataforma Océano, existen otras plataformas y medidas que promueven la transparencia: Colombia Compra Eficiente y el Portal Anticorrupción de Colombia –PACO– son fundamentales

315 Ídem.

316 Ídem.

317 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso 2019-2020*, cit.

para mejorar la transparencia en la contratación pública³¹⁸. Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– ha implementado la factura y nómina electrónica, herramientas clave para detectar la evasión fiscal. La Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF– también ha desarrollado sus propias plataformas de análisis de datos e inteligencia artificial para optimizar los reportes en línea. Estas iniciativas demuestran un esfuerzo coordinado y tecnológico para fortalecer la integridad en el sector público³¹⁹.

A pesar del gran potencial de la inteligencia artificial, su implementación enfrenta varios retos. Uno de los principales es la resistencia al cambio dentro de las organizaciones. A esto se suma la escasez de personal calificado para desarrollar y gestionar estas tecnologías. También hay preocupaciones serias sobre la privacidad y la protección de datos. Además, un riesgo significativo es el sesgo de los algoritmos, que puede llevar a errores de programación y a resultados inexactos o sesgados³²⁰.

Por tal razón, las entidades encargadas de luchar contra el fraude y la corrupción deben implementar la inteligencia artificial de manera ética y transparente. Es crucial asegurar que estos sistemas sean justos, imparciales y que respeten los derechos de los ciudadanos. Para que la implementación sea exitosa, es fundamental capacitar y concientizar al personal³²¹. El Estado debe invertir en la formación de funcionarios y ciudadanos en temas de transparencia y lucha anticorrupción. Además, es importante seguir promoviendo programas académicos en áreas STEM que incluyan tecnologías emergentes como *blockchain*, computación en la nube, realidad virtual y aumentada, robótica e IA.

En consecuencia, la inteligencia artificial ha dejado de ser un tema de ciencia ficción para convertirse en una herramienta clave en la lucha contra la corrupción. Inclusive en la contratación estatal,

318 TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. “Colombia mejora ligeramente en el Índice de Percepción de la Corrupción, ¿podrá seguir avanzando?”, cit.

319 OSPINA DÍAZ, MORA PABÓN y MAYA CEBALLOS. “Percepción de la inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción: una exploración al caso del Estado de Colombia”, cit.

320 Ídem.

321 Ídem.

su uso ha mejorado la protección de los recursos públicos. Los organismos de control ahora pueden usar la IA para fiscalizar de manera más eficiente. Esto les permite vigilar de cerca que el dinero público se use de forma adecuada para el bien común, especialmente en los procesos de contratación³²².

D. Recomendaciones de política pública para un control fiscal más eficaz

Con base en el análisis desarrollado a lo largo de este capítulo, se destacan varios aspectos fundamentales para el fortalecimiento del control fiscal en Colombia, en particular frente a la corrupción. En primera instancia, se identifica la necesidad de una reforma legal orientada a agilizar los procesos de investigación en materia de responsabilidad fiscal. Esto implica, por un lado, reducir la dispersión normativa existente y, por otro, acortar los tiempos de investigación y de emisión de sentencias sancionatorias o condenatorias, garantizando que no se vean sacrificados los principios de celeridad ni la oportunidad de recuperar los recursos públicos desviados.

En segundo lugar, se hace evidente la importancia de fortalecer la asignación presupuestal y la inversión en las contralorías regionales, con el fin de garantizar la reestructuración institucional, el desarrollo del talento humano y la capacitación en el uso de redes, sistemas digitales y tecnologías que permitan auditar sectores de alto riesgo y manejar eficientemente el flujo de información. Esto resulta esencial para mantener y potenciar el control fiscal preventivo y concomitante, tal como lo plantea el Acto Legislativo 04 de 2019³²³.

El tercer aspecto crítico es fortalecer el diálogo interinstitucional bajo el principio de coordinación. Diversos informes de la OCDE

322 FELIPE CALDERÓN VALENCIA, MARÍA JOSÉ PIEDRAHITA PALACIO y THEHY DIVANNE LÓPEZ SANMARTÍN. “Contratación estatal en Colombia y el uso de la inteligencia artificial para la lucha contra la corrupción”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 16, n.º 2, 2024, pp. 270 a 285, disponible en [<https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/27734>].

323 Acto Legislativo 04 de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, cit.

evidencian la fragmentación entre los órganos de control, la Fiscalía y la Procuraduría, lo que reduce la efectividad del sistema anti-corrupción. Por ello, se requieren mecanismos de división de tareas claros, acompañados de protocolos de cooperación que permitan el intercambio de datos, alertas y hallazgos sin vulnerar la autonomía institucional ni derivar en coadministración, conforme a la jurisprudencia vigente. La implementación de guías unificadas y formatos estandarizados a nivel nacional facilitará que las contralorías territoriales trabajen de manera coherente con la Contraloría General de la República, reduciendo la duplicidad de información digital y mejorando la trazabilidad de los recursos públicos en tiempo real.

Así mismo, se debe fortalecer la recuperación de recursos y agilizar los procesos judiciales. A pesar de que la Contraloría ha mejorado en la detección de irregularidades, su capacidad para recuperar el patrimonio público se ha visto gravemente afectada por decisiones judiciales de 2022 como las Sentencias C-090³²⁴, C-091³²⁵ y C-113³²⁶. Estos fallos anularon herramientas clave que buscaban agilizar el cobro coactivo y la recuperación de activos. Como resultado, a pesar de que la CGR identificó irregularidades en el 68% de los procesos precontractuales en 2023, solo el 15% de los recursos desviados han sido recuperados y los juicios tardan en promedio 7,2 años en resolverse. Por tanto, se requiere una reforma legal que supere estos obstáculos, creando un marco jurídico más ágil y efectivo, enfocado en que la “detección se traduzca en restitución”, y que garantice que los responsables no puedan disipar sus activos mientras los procesos se prolongan.

Otro reto crucial es cerrar la brecha tecnológica y de capacidades entre los niveles de control. Existe una “asimetría técnica” entre la CGR a nivel central, que utiliza plataformas de *big data* como Océano para analizar millones de contratos, y las contralorías territoria-

324 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-090 de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, cit.

325 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-091 de 2022, M. P.: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, cit.

326 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-113 de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, cit.

les, que a menudo carecen de los recursos y la capacitación necesaria para digitalizar sus auditorías. Esta “velocidad distinta” en la fiscalización, reduce la eficacia del sistema global y deja al control territorial vulnerable a las deficiencias de los modelos manuales. La solución es implementar una política de inversión prioritaria para las contralorías regionales, con el fin de estandarizar sistemas digitales, profesionalizar el análisis de datos y capacitar al personal en auditoría forense. Esto es fundamental para que el control fiscal sea “homogéneo y eficaz en todo el país”, impidiendo que la corrupción se aproveche de estas debilidades.

Además, es indispensable mejorar la coordinación interinstitucional para superar la “cultura de rivalidad” y la duplicidad de esfuerzos entre la CGR, la Procuraduría, la Fiscalía y la Rama Judicial. A pesar de los avances de Leyes como la 1474 de 2011³²⁷ y la 2195 de 2022³²⁸, persisten “choques de competencias, duplicidad de esfuerzos, diferentes estándares probatorios y lentitud procesal”. Por ello, se deben establecer mecanismos de colaboración obligatoria y protocolos estandarizados de intercambio de información, de forma que los hallazgos de un órgano de control sean útiles y de uso inmediato para los otros. Una colaboración efectiva no solo reduciría los tiempos de investigación, sino que también aumentaría la probabilidad de sanción y recuperación de recursos.

De igual manera, la política pública debe fomentar la participación ciudadana y la transparencia proactiva. La legitimidad del control fiscal se fortalece con la colaboración de la sociedad civil. Para ello, es fundamental mejorar la difusión de los hallazgos de las auditorías en formatos accesibles y promover la creación de veedurías ciudadanas informadas y empoderadas con acceso a datos públicos. La transparencia no solo genera una cultura de rendición de cuentas, sino que convierte a la sociedad civil en un actor activo en la vi-

327 Ley 1474 de 2011, “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”, cit.

328 Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, cit.

gilancia del erario, complementando las acciones de los organismos de control y contribuyendo a restaurar la confianza en las instituciones. Por ejemplo, la Contraloría de Bogotá, al combinar la auditoría basada en IA con la colaboración ciudadana, logró incrementar la recuperación patrimonial en un 140% entre 2022 y 2023.

Por último, la política pública debe orientarse a la construcción de confianza ciudadana como horizonte central. Esta confianza solo se logra mediante sistemas de rendición de cuentas que evidencian no solo los procesos de detección de fraude y otras irregularidades en la contratación, sino también la efectividad de las acciones emprendidas, incluyendo la recuperación de recursos y su impacto en programas sociales. La transparencia en estos procesos permite a la ciudadanía valorar el control fiscal como una herramienta transformadora en la gestión de la responsabilidad fiscal, fortaleciendo su legitimidad y mostrando de manera concreta los logros obtenidos en la protección del erario.

CONCLUSIONES

En definitiva, el futuro del control fiscal en Colombia depende de su capacidad para evolucionar de un modelo reactivo y sancionatorio a uno preventivo, inteligente y colaborativo. Solo así podrá dejar de ser percibido como una burocracia lenta y consolidarse como un pilar efectivo de transparencia y lucha contra la corrupción, cumpliendo con las exigencias del Estado social de derecho y las expectativas de la ciudadanía. El camino está trazado; ahora se requiere voluntad política, técnica y un compromiso sostenido de todas las entidades implicadas para recorrerlo de manera efectiva. Esta transición implica no solo una transformación normativa y tecnológica, sino también un cambio cultural profundo en la manera en que el control fiscal es concebido y percibido por los servidores públicos y la sociedad en general.

Para fortalecer esta transformación, resulta prioritario consolidar el control preventivo mediante la implementación de sistemas de alertas tempranas, auditorías continuas y mecanismos de monitoreo que permitan identificar riesgos de manera anticipada. Este enfoque preventivo debe estar acompañado de criterios técnicos claros y procedimientos estandarizados que permitan una actuación ágil, sin que se perciba como intromisión en la gestión administrativa. La anticipación de los riesgos no solo protege el patrimonio público, sino que también genera una cultura de responsabilidad y transparencia dentro de las entidades, promoviendo que los recursos se administren de manera eficiente y alineada con los derechos fundamentales de la ciudadanía. La experiencia muestra que la detección temprana y la corrección inmediata de irregularidades reducen de forma significativa el daño patrimonial y mejoran la percepción ciudadana sobre la eficacia del control fiscal.

De manera complementaria, la capacitación constante del talento humano y la adopción de herramientas tecnológicas avanzadas constituyen pilares estratégicos para cerrar las brechas de eficiencia y capacidad entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. La integración de plataformas digitales, sistemas de análisis de datos, inteligencia artificial para la identificación de patrones de riesgo y auditorías basadas en evidencia, permitirá estandarizar los procesos, agilizar la recuperación de recursos y mejorar la efectividad de las sanciones. Además, la profesionalización continua del personal en áreas como derecho administrativo, finanzas públicas, auditoría forense y gestión de riesgos contribuirá a consolidar un control fiscal más robusto, especializado y orientado a resultados, capaz de enfrentar los desafíos de la corrupción contemporánea y los nuevos escenarios de gestión pública.

Es igualmente indispensable fortalecer la coordinación interinstitucional y la cooperación entre los diferentes actores del sistema de control y justicia. La articulación entre la CGR, la Procuraduría, la Fiscalía y la Rama Judicial debe apoyarse en protocolos claros, mesas técnicas permanentes y mecanismos de intercambio de información oportunos, con el fin de evitar duplicidades y optimizar esfuerzos. Una coordinación efectiva permitirá que las actuaciones de control no se fragmenten ni pierdan impacto, incrementando la probabilidad de sanción, la recuperación de recursos y la disuasión frente a posibles actos de corrupción. Esta articulación también es clave para superar las asimetrías territoriales y garantizar que todas las regiones del país cuenten con un control homogéneo y eficaz, fortaleciendo así la legitimidad institucional y la confianza ciudadana en el sistema de control fiscal.

La participación ciudadana y la promoción de la transparencia constituyen otro eje esencial para consolidar un control fiscal integral y efectivo. La creación y fortalecimiento de veedurías informadas, la difusión de información pública en formatos accesibles y la apertura de canales de participación directa, permiten que la sociedad civil se convierta en un actor activo del control y la vigilancia de los recursos públicos. La transparencia proactiva no solo mejora la percepción social sobre la eficacia del control fiscal, sino

que también refuerza la cultura de integridad y responsabilidad en el servicio público, generando un efecto multiplicador que complementa las acciones oficiales de prevención y sanción.

Por último, resulta crucial revisar y ajustar el marco normativo para cerrar vacíos legales, reducir la impunidad y brindar certeza jurídica a los procedimientos de responsabilidad fiscal. Las reformas legales deben orientarse a agilizar los trámites, simplificar los procesos de cobro coactivo, fortalecer los mecanismos de recuperación de recursos y garantizar que las normas acompañen las herramientas modernas de control preventivo y concomitante. Solo mediante un enfoque integral que combina prevención, capacitación, tecnología, coordinación interinstitucional, participación ciudadana y un marco normativo sólido, se logrará que el control fiscal deje de ser percibido como un proceso burocrático y limitado, consolidándose como un instrumento eficaz de protección del patrimonio público, promoción de la ética en la gestión pública y garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Acto Legislativo 1 de 18 de junio de 1945, “Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía”, *Diario Oficial* n.º 25.769, del 17 de febrero de 1945, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>].
- Acto Legislativo 2 de 1.º de julio de 2015, “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 49.560, del 1.º de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30033979>].
- Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”, *Diario Oficial* n.º 51.080, del 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038092>].
- Acto Legislativo 05 de 26 de diciembre de 2019, “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, *Diario Oficial* n.º 51.178, del 26 de diciembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038679>].
- AMAYA OLAYA, URIEL ALBERTO. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*, Bogotá, Umbral Ediciones, 1996.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Manual del Proceso Auditor – MPA*, versión 9.1, Bogotá, AGR, 2019.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Informe de meritocracia en el Estado colombiano*, Washington, D. C., BID, 2023.

- BANCO MUNDIAL. "Control de la corrupción: Rango percentil - Colombia, 2023", Indicadores de Gobernanza Mundial, disponible en [<https://datos.bancomundial.org/indicador/CC.PER.RNK>].
- BETANCUR AGUILAR, JORGE HERNÁN. *Control fiscal en Colombia*, Medellín, Luz, 1995.
- BOHÓRQUEZ, LUIS FERNANDO y JORGE IVÁN BOHÓRQUEZ. *Diccionario jurídico colombiano: Con enfoque en la legislación nacional*, Bogotá, Editora Jurídica Nacional, 1999.
- BULLA ROMERO, JAIRO ENRIQUE. *Nuevo control fiscal y proceso de responsabilidad fiscal: Acto legislativo 04 de 2019 y Decreto-ley 403 de 2020*, Bogotá, Ibáñez, 2022.
- CABROL, MARCELO; CRISTINA POMBO, NATALIA GONZÁLEZ ALARCÓN y ROBERTO SÁNCHEZ ÁVALOS. *fAIr LAC: Responsible and widespread adoption of artificial intelligence in Latin America and the Caribbean*, BID, 2020, disponible en [<https://publications.iadb.org/en/fair-lac-responsible-and-widespread-adoption-of-artificial-intelligence-in-latin-america-and-the-caribbean>].
- CALA HEDERICH, ÁLVARO; HELENA HERRÁN DE MONTOYA, MARIANO OSPINA HERNÁNDEZ, GERMÁN ROJAS, JESÚS PÉREZ GONZÁLEZ RUBIO y CARLOS RODADO NORIEGA. "Informe Ponencia Control Fiscal", *Gaceta Constitucional de la República de Colombia* n.º 53, del 18 de abril de 1991, disponible en [https://normograma.com/documentospdf/senleyes/pdf/GC_0053_1991.pdf].
- CALDERÓN VALENCIA, FELIPE; MARÍA JOSÉ PIEDRAHITA PALACIO y THEHY DIVANNE LÓPEZ SANMARTÍN. "Contratación estatal en Colombia y el uso de la inteligencia artificial para la lucha contra la corrupción", *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 16, n.º 2, 2024, pp. 270 a 285, disponible en [<https://revistas.unisinos.br/index.php/RE-CHTD/article/view/27734>].
- CHÁVEZ PEÑA, HÉCTOR MANUEL; EDNA MARGARITA MURCIA MEJÍA y LUIS FELIPE MURCIA MEJÍA. "Dogmática del procedimiento administrativo sancionatorio fiscal", en *La dosificación sancionatoria en el procedimiento administrativo fiscal en Colombia: Dogmática y consecuencias jurídicas de la Sentencia C-209 de 2023*, Bogotá, Ibáñez, 2023.

Referencias

COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales*, Bruselas, 21 de marzo de 2018, disponible en [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0148:FIN:ES:PDF>].

CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Concepto 1392 de 28 de febrero de 2002, C. P.: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI, (referencia: Auditoria General de la República. Competencia y alcance del control ejercido en las contralorías territoriales, respecto de los procesos de responsabilidad fiscal), Rad. n.º 1392, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=21442>].

Sentencia de 4 de agosto de 2003, C. P.: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE, Rad. n.º 1522, (referencia: Restitución o reparación de bienes por pérdida, daño o deterioro en actos que no tengan relación directa con la gestión fiscal).

Concepto 2003A de 24 de mayo de 2011, C. P.: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, (referencia: Contralorías Departamentales. Régimen de contratación. Contratos de prestación de servicios.), Rad. n.º 11001-03-06-000-2010-00052-00, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65521>].

Sentencia de 24 de mayo 2011, C. P.: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, (actor: Ministerio del Interior y de Justicia, referencia: Ministerio del Interior y de Justicia. Facultad para suspender de forma inmediata funcionarios mientras culminan los respectivos procesos penales o disciplinarios), Rad. n.º: 11001-03-06-000-2011-00023-00(2056), disponible en [[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2011-00023-00\(2056\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2011-00023-00(2056).pdf)].

Sentencia de 24 de abril de 2012, C. P.: LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, (actor: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, referencia: Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011. Concurrencia subsidiaria del Estado en la indemnización de las víctimas. Naturaleza y funcionamiento del Fondo para la Reparación de las Víctimas), Rad. n.º 11001-03-06-000-2011-00087-00(2082), disponible en [[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias%20otros/19_11001-03-06-000-2011-00087-00\(2082\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/providencias%20otros/19_11001-03-06-000-2011-00087-00(2082).pdf)].

CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA

Sentencia de 10 de mayo de 2007, C. P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, (actor: Luis Rodrigo Mahecha Rangel, demandado: Contraloría General de la República), Rad. n.º 25000-23-24-000-2003-00182-01, disponible en [<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/4/S1/200300182%2001%20A.S.%20T.CMA%20-%20NIEGA%20NULIDAD%20MULTA%20-%20LUIS%20MAHECHA%20VS.%20CONTR.%20GEN.%20REP.pdf>].

Sentencia de 1.º de agosto de 2013, C. P.: GUILLERMO VARGAS AYALA, (actor: Alejandro Mulford Martínez, Demandado: Municipio de Bucaramanga - Contraloría Municipal de Bucaramanga, referencia: Apelación sentencia - acción de nulidad y restablecimiento del derecho), Rad. n.º: 68001-23-31-000-2007-00526-01, disponible en [<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/132/S1/68001-23-31-000-2007-00526-01.pdf>].

Sentencia de 5 de marzo de 2015, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, (actor: Contraloría de Bogotá D. C., demandado: Contraloría General de la República, referencia: Acción de simple nulidad, Rad. n.º 11001-03-24-000-2004-00288-01, disponible en [<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/168/S1/11001-03-24-000-2004-00288-01.pdf>].

CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA

Sentencia de 21 de febrero de 2018, M. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad.: 68001-23-31-000-2002-01905-01.

Sentencia 26 de febrero de 2018, M. P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad.: 25000-23-26-000-2007-00032-01.

Sentencia de 8 de marzo de 2018, M. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad.: 50001-23-31-000-2009-00372-01.

CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Sentencia de 9 de febrero de 2001, C. P.: DELIO GÓMEZ LEYVA, (actor: Olga Virginia Yepes Fonseca, referencia: Apelación de sentencia), Rad. n.º AP-054.

Referencias

- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA24-12243 del 16 de diciembre de 2024, “Por el cual se adoptan lineamientos para el uso y aprovechamiento respetuoso, responsable, seguro y ético de la inteligencia artificial en la Rama Judicial”, disponible en [<https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/Home/GetFile?nombreArchivo=PCSJA24-12243.pdf>].
- Constitución Política de 5 de agosto de 1886, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?id=1826862>].
- Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, del 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].
- CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D. C. *Informe de gestión del Sistema Integrado de Gestión – SIG junio 2024*, Bogotá, julio de 2024, disponible en [<https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2024-08/Informe%20de%20Gestion%20SIG%20%20a%2030-jun-2024..pdf>].
- CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D. C. *Informe de gestión del Sistema Integrado de Gestión – SIG diciembre 2024*, Bogotá, enero de 2025, disponible en [<https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2025-03/Informe%20de%20Gestion%20SIG%20Vigencia%202024..pdf>].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR: En el marco de las normas de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI*, Bogotá, CGR, marzo de 2017, disponible en [https://sica.contraloria.gov.co/SicaInf/cl/contraloria/sicainf/arqt/web/pf/manuales/GuiaAuditoria/0PPIOS_FUND_Y_ASPECTOS_GENERALES_AUDITORIAS_CGR.pdf].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012-2017 de 24 de marzo de 2017, “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)”, *Diario Oficial* n.º 50.188, del 27 de marzo de 2017, disponible en [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion_contraloria_reg0012_2017.htm].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0014-2017 de 14 de junio de 2017, “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”, *Diario Oficial* n.º 50.264, del 14 de junio de 2017, disponible en [<https://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71475>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Guía de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI*, Bogotá, CGR, agosto de 2018, disponible en [https://sica.contraloria.gov.co/SicaInf/cl/contraloria/sicainf/arqt/web/pf/manuales/GuiaAuditoria/GUIA_AUDITORIA_CUMPLIMIENTO_RES-022-2018.pdf].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de evaluación del desempeño basado en la metodología - Marco de medición del desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores de INTOSAI* (versión aprobada en diciembre 2016), Bogotá, CGR, 15 de febrero de 2019.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Balance de resultados del control fiscal 2023*, Bogotá, CGR, 2023.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe al Congreso Contraloría General de la República (Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2023)*, Bogotá, CGR, 2023.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Informe de Gestión al Congreso de la República y al Presidente de la República 2023-2024*, Bogotá, CGR, 2024, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/informes-de-gestion>].

CÓRDOBA LARRARTE, CARLOS FELIPE. “Introducción. La buena administración y control fiscal”, en *La buena administración en el control fiscal efectivo, estratégico y gerencial de los recursos públicos; experiencias comparadas*, 2.^a ed., Bogotá, Tirant Lo Blanch, 2024.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*, Santiago de Chile, 21 de julio de 2023, disponible en [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro_Informe_2023.pdf].

Referencias

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2024. La democracia resiliente*, Santiago de Chile, 2024, disponible en [https://www.inep.org/images/2024/TXT/Latinobarometro-Informe_2024.pdf].

CORREA HENAO, MAGDALENA. “El orden económico constitucional”, en MAGDALENA CORREA HENAO, NÉSTOR IVÁN OSUNA y GONZALO A. RAMÍREZ (eds.). *Lecciones de derecho constitucional*, t. II, Bogotá, Externado de Colombia, 2018.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Sentencia C-534 de 11 de noviembre de 1993, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-534-93.htm>].

Sentencia C-167 de 20 de abril de 1995, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-167-95.htm>].

Sentencia C-374 de 24 de agosto de 1995, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-374-95.htm>].

Sentencia C-566 de 30 de noviembre de 1995, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-566-95.htm>].

Sentencia C-189 de 6 de mayo de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>].

Sentencia C-403 de 2 de junio de 1999, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-403-99.htm>].

Sentencia C-623 de 25 de agosto de 1999, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-623-99.htm>].

Sentencia C-1191 de 15 de noviembre de 2001, M. P.: RODRIGO UPRIMNY YEPES, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1191-01.htm>].

Sentencia C-619 de 8 de agosto de 2002, MM. PP.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-619-02.htm>].

Sentencia C-648 de 13 de agosto de 2002, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-648-02.htm>].

Sentencia C-716 de 3 de septiembre de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>].

Sentencia C-340 de 9 de mayo de 2007, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-340-07.htm>].

Sentencia C-557 de 20 de agosto de 2009, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-557-09.htm>].

Sentencia C-967 de 21 de noviembre de 2012, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-967-12.htm>].

Sentencia C-826 de 13 de noviembre de 2013, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-826-13.htm>].

Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. S.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-103-15.htm>].

Sentencia C-140 de 6 de mayo de 2020, M. P.: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-140-20.htm>].

Sentencia C-198 de 24 de junio de 2020, M. P.: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-198-20.htm>].

Referencias

- Sentencia C-090 de 10 de marzo de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-090-22.htm>].
- Sentencia C-091 de 10 de marzo de 2022, M. P.: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-091-22.htm>].
- Sentencia C-113 de 24 de marzo de 2022, M. P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-113-22.htm>].
- Sentencia C-438 de 30 de noviembre de 2022, M. P.: JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-438-22.htm>].
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Petro Urrego vs. Colombia”, Sentencia de 8 de julio de 2020 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf].
- DÁVILA ALARCÓN, ANA LUCÍA. “Responsabilidad del Estado por el daño ambiental causado por la minería en Colombia” (tesis de maestría), Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2016.
- Decreto 925 de 11 de mayo de 1976, “Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística”, *Diario Oficial* n.º 34.568, del 9 de junio de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1191270>].
- Decreto 85 de 10 de enero de 1995, “Por el cual se organiza la Dirección General de la Contabilidad Pública en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.673, del 10 de enero de 1995, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1703450>].

Decreto 267 de 22 de febrero de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 43.905, del 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1061345>].

Decreto 272 de 22 de febrero de 2000, “Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”, *Diario Oficial* n.º 43.905, del 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1063255>].

Decreto 1599 de 20 de mayo de 2005, “Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano”, *Diario Oficial* n.º 45.920, del 26 de mayo de 2005, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1910681>].

Decreto 403 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, *Diario Oficial* n.º 51.258, del 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038961>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso 2019-2020*, Bogotá, Función Pública, 2020, disponible en [<https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506963/Informe-congreso.pdf/4fe90602-7686-8daf-aa4e-cf1c910eb3a5?t=1596758997079>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 167 “Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción”*, Bogotá, DNP, 9 de diciembre de 2013, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/167.pdf>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3975 “Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial”*, Bogotá, DNP, 8 de noviembre de 2019, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>].

FERNÁNDEZ ARBELÁEZ, IVÁN MAURICIO. *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo*, Armenia, Colombia, Universidad La Gran Colombia, 2015, disponible en [https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V2.pdf].

Referencias

- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1993.
- GÓMEZ LATORRE, ARMANDO. “Antecedentes históricos de la contraloría”, *Economía Colombiana*, n.º 150, 1983, pp. 52 a 55.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. “La ética pública”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n.º 283, 2004.
- HELBERGER, NATALI; THEO ARAUJO y CLAES H. DE VREESE. “Who is the fairest of them all? Public attitudes and expectations regarding automated decision-making”, *Computer Law & Security Review*, vol. 39, 2020.
- HENAO, JUAN CARLOS. *El daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Bogotá, Externado de Colombia, 2007.
- HENAO, JUAN CARLOS y ANÍBAL RAFAEL ZÁRATE. “Estudio preliminar. Corrupción, Estado e instrumentos jurídicos: La necesidad de un enfoque integral en la lucha anticorrupción”, en JUAN CARLOS HENAO y ANÍBAL RAFAEL ZÁRATE (eds.). *Corrupción en Colombia*, t. 4: Corrupción, Estado e instrumentos jurídicos, Bogotá, Externado de Colombia, 2018.
- HERNÁNDEZ, JOSÉ IGNACIO. “Corrupción, capacidad estatal y controles administrativos: Una perspectiva desde la buena administración”, en ALMUDENA FERNÁNDEZ CARBALLAL, FEDERICO MORANDINI y MARCO AURELIO GONZÁLEZ MALDONADO (coords.). *La buena administración y la ética pública en el derecho administrativo: Libro conmemorativo del xxv aniversario del acceso a la cátedra del profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, t. II: Ética pública, Bogotá, Ibáñez, 2020.
- IGUARÁN ARANA, MARIO y YEZID LOZANO PUENTES. *Responsabilidad fiscal en Colombia*, Bogotá, Ibáñez, 2016.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Navigating global trends: Strategic insights for supreme audit institutions*, Brasilia, INTOSAI, 2024, disponible en [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Navigating_Global_Trends_Report/EN_Navigating_Global_Trends.pdf].

- ISAZA E., CAROLINA. "El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia", *Opera*, n.º 11, 2011, pp. 221 a 239, disponible en [<https://revistas.uexterna-do.edu.co/index.php/opera/article/view/3571>].
- JIMÉNEZ VALDERRAMA, FERNANDO y LOURDES GARCÍA RODRÍGUEZ. "El interés jurídico protegido en el delito de corrupción privada en Colombia. Análisis de contexto y conexiones con el derecho de la competencia desleal", *Revista IUS*, vol. 9, n.º 35, 2015, pp. 159 a 178, disponible en [<https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/116>].
- JOHNSON, STEPHEN. "Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year", *World Economic Forum*, 13 de diciembre de 2018.
- KAJSIU, BLENDI. "Análisis de la corrupción y su dimensión ideológica en la ciencia política", en *¿Corrupción pública o privada? La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en Colombia, Ecuador y Albania*, Medellín, Tirant lo Blanch y Universidad de Antioquia, 2020, disponible en [<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/entities/publication/5b77d053-9d6f-404b-bbcf-673d2fee1a7e>].
- KAUFMANN, ARTHUR. *Filosofía del derecho*, 2.^a ed., Bogotá, Externado de Colombia, 1997.
- KLIKSBERG, BERNARDO. *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Una perspectiva internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, 2013.
- KÖBIS, NILS C.; JAN-WILLEM VAN PROOIJEN, FRANCESCA RIGHETTI y PAUL A. M. VAN LANGE. "The road to bribery and corruption: Slippery slope or steep cliff?", *Psychological Science*, vol. 28, n.º 3, 2017, pp. 297 a 306.
- LAROSA, MICHAEL J. y GERMÁN R. MEJÍA. *Historia concisa de Colombia (1810-2013): Una guía para lectores desprevenidos*, Bogotá, MinCultura, Universidad Javeriana y Universidad del Rosario, 2013, disponible en [<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/c9ba0c99-4d40-4170-b512-a2a92906f15a/content>].
- Ley 25 de 11 de julio de 1923, "Orgánica del Banco de la República", *Diario Oficial* n.º 19.101 y 19.102, del 16 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787213>].

Referencias

- Ley 34 de 18 de julio de 1923, "Sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional", *Diario Oficial* n.º 19.113, del 23 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787878>].
- Ley 42 de 19 de julio de 1923, "Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría", *Diario Oficial* n.º 19.119, del 26 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>].
- Ley 58 de 18 de diciembre de 1946, "Por la cual se reforman las leyes orgánicas del Departamento de Contraloría y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 26.311, del 21 de diciembre de 1946, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1789379>].
- Ley 20 de 28 de abril de 1975, "Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 34.313, del 12 de mayo de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1787037>].
- Ley 42 de 26 de enero de 1993, "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", *Diario Oficial* n.º 40.732, del 27 de enero de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788293>].
- Ley 80 de 28 de octubre de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", *Diario Oficial* n.º 41.094, del 28 de octubre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1790106>].
- Ley 87 de 29 de noviembre de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 41.120, del 29 de noviembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1629910>].

Ley 106 de 30 de diciembre de 1993, “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.158, del 30 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1792233>].

Ley 298 de 23 de julio de 1996, “Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia”, *Diario Oficial* n.º 42.840, del 25 de julio de 1996, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1657792>].

Ley 610 de 15 de agosto de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, *Diario Oficial* n.º 44.133, del 18 de agosto de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].

Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, *Diario Oficial* n.º 47.956, del 18 de enero de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>].

Ley 1474 de 12 de julio de 2011, “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”, *Diario Oficial* n.º 48.128, del 12 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>].

Ley 1712 de 6 de marzo de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 49.084, del 6 de marzo de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>].

Referencias

- Ley 2080 de 25 de enero de 2021, “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, *Diario Oficial* n.º 51.568, del 25 de enero de 2021, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30040345>].
- Ley 2195 de 18 de enero de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 51.921, del 18 de enero de 2022, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30043772>].
- MEIER, MARKUS D. y FLORENT FRASSON-QUENOZ. “¿Corrupción de qué? Una mirada internacional y sociobiológica al concepto”, en JUAN CARLOS HENAO y CAROLINA ISAZA ESPINOSA (eds.). *Corrupción en Colombia*, t. I: Corrupción, política y sociedad, Bogotá, Externado de Colombia, 2018.
- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. “Ministerio de Salud y Protección Social apoya las acciones para salvaguardar y recuperar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, *Boletín de Prensa* n.º 107-2024, Bogotá, 1.º de septiembre de 2024, disponible en [<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/minsalud-apoya-recuperar-recursos-seguridad-social-salud.aspx>].
- MOSQUERA DE FALLA, MIREYA. *La auditoría gubernamental*, Bogotá, Universidad Nacional, 1981.
- MUNGIU-PIPPIDI, ALINA y PAUL M. HEYWOOD. *A research agenda for studies of corruption*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2020.
- NARANJO GALVES, RODRIGO. *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007, disponible en [<https://repository.urosario.edu.co/items/4ed3ecad-1fd4-4c90-83f9-2460540d923d>].
- NEWMAN PONT, VIVIAN y MARÍA PAULA ÁNGEL ARANGO. *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*, Cuadernos de Fedesarrollo n.º 56, Bogotá, Fedesarrollo, 2017, disponible en [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf].

NÚÑEZ TORRES, KENIA. “Acercamiento al procedimiento administrativo. Cuba, de lo sublime a lo ridículo”, *Revista Dilemas Contemporáneos*, año VII, n.º 3, 2020, disponible en [<https://dilemascontemporaneoseducacionpolitica.yvalores.com/index.php/dilemas/article/view/2345>].

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. “Auditoría coordinada internacional en áreas protegidas”, OLACEFS, 2020, disponible en [<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2020/10/Coord-Audit-Protected-Areas-Folder-ESP-Web-v10.2020.pdf>].

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Cooperando. Boletín Informativo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, n.º 45, Lima, julio – septiembre de 2022, disponible en [<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2022/11/Boletin-45-vf.pdf>].

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Documento guía. Gobernanza digital para el desarrollo focalizado en la aplicación de tecnologías y analítica de datos para el control gubernamental*, Guatemala, OLACFES, noviembre de 2023, disponible en [<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2023/11/01-TT1-2023-Doc-guia-colaboraciones-Gobernanza-digital.pdf>].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, París, OCDE, 2017, disponible en [https://www.oecd.org/es/publications/2017/10/oecd-integrity-review-of-colombia_g1g7cc02.html].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Manual de la OCDE sobre integridad pública*, París, OCDE, 2020, disponible en [https://www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *El control preventivo y concomitante de la entidad fiscalizadora superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, París, OCDE, 2021, disponible en [https://www.oecd.org/es/publications/el-control-preventivo-y-concomitante-de-la-entidad-fiscalizadora-superior-de-colombia_142aee1f-es.html].

Referencias

- OSPINA DÍAZ, MILTON RICARDO; RICARDO MORA PABÓN y ANA BOLENA MAYA CEBALLOS. "Percepción de la inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción: una exploración al caso del Estado de Colombia", *Opera*, n.º 36, 2025, pp. 7 a 45, disponible en [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/9971>].
- PARDO URIBE, MIGUEL JESÚS y MARÍA EUGENIA BONILLA. "Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga", *Reflexión Política*, vol. 25, n.º 52, 2023, pp. 50 a 64, disponible en [<https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/4817>].
- PÉREZ YAULI, VICENTE LEONARDO y JORGE OSWALDO TAMAYO VIERA. "Derecho a la buena administración pública, referente de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa", *Revista Eruditus*, vol. 3, n.º 3, 2022, pp. 43 a 60, disponible en [<https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/re/article/view/716>].
- PERRY, GUILLERMO y VÍCTOR SAAVEDRA. "Corrupción, crecimiento y desarrollo: Elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia", *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, vol. XLIX, n.ºs 1 y 2, 2019, pp. 263 a 288, disponible en [<https://fedesarrollo.org.co/coyuntura-economica/99d3cd9e-c053-43ac-a976-9fc5b0e2fb0e>].
- RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. "Elefantes blancos en Colombia: algunos casos denunciados por la Contraloría General", *RTVC Sistema de Medios Públicos*, 12 de agosto de 2025, disponible en [<https://www.radionacional.co/actualidad/economia/elefantes-blancos-en-colombia-casos-denunciados-por-contraloria>].
- RODRÍGUEZ CUBILLOS, GUILLERMO ALEXANDER. "Impacto del control fiscal en Colombia", *Revista Colombiana de Contabilidad - ASFACOP*, vol. 12, n.º 24, 2024, pp. 77 a 98, disponible en [<https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/313>].
- ROTHSTEIN, BO y AIYSHA VARRAICH. *Making sense of corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- RÜTHERS, BERND. *Teoría general del derecho*, 13.ª ed., Bogotá, Temis, 2018.

SARMIENTO CRISTANCHO, DANIEL; SINDY MEDINA VELANDIA y RODRIGO PLAZAS ESTEPA. "Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios", *Via Inveniendi et Iudicandi*, vol. 12, n.º 2, 2017, pp. 101 a 115, disponible en [<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/3754>].

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Informe Anual 2023*, Bogotá, Transparencia por Colombia, 2023, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/informe-anual-2023/>].

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. "Colombia mejora ligeramente en el Índice de Percepción de la Corrupción, ¿podrá seguir avanzando?", *Comunicado 3-2024*, Bogotá, 30 de enero de 2024, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/colombia-mejora-ipc-2023/>].

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. "Colombia no logra superar la sensación de corrupción generalizada", *Comunicado 1-2025*, Bogotá, 11 de febrero de 2025, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/colombia-no-logra-superar-sensacion-de-corrupcion-generalizada/>].

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "2024 Corruption Perceptions Index: Corruption fuels environmental crime across the Americas", Berlín, 11 de febrero de 2025, disponible en [<https://www.transparency.org/en/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-fuels-environmental-crime-across-the-americas>].

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Corruption Perceptions Index 2024", disponible en [<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>].

TURING, ALAN MATHISON. "Computing machinery and intelligence", *Mind*, n.º 49, 1950, pp. 433 a 460.

VALENCIA ARANA, OSCAR MAURICIO; EMILIO INIGO PINEDA AYERBE, MATHEO ARELLANO M., CARMEN MONTESINOS IBÁÑEZ y JUAN CAMILO DÍAZ. "Primer año de FISLAC: Transformando la sostenibilidad fiscal en América Latina y el Caribe", *BID - Gestión fiscal*, 20 de febrero de 2024, disponible en [<https://www.iadb.org/es/blog/modernizacion-del-estado/gestion-fiscal/primer-ano-de-fislac-transformando-la-sostenibilidad-fiscal-en-america-latina-y-el-caribe>].

Referencias

- VALENCIA TELLO, DIANA CAROLINA. "Tipos de control en el Estado", en *El control fiscal en América Latina*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2023.
- VÁSQUEZ MIRANDA, WILLIAM. *Control fiscal y auditoría de estado en Colombia*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2000.
- WORLD BANK. *Supreme audit institutions independence index - 2021 Global synthesis report*, Washington, D. C., World Bank, 2021, disponible en [https://insai.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/InSAI%202021%20Final%20Report_1.pdf].
- WORLD BANK. *Supreme audit institutions' use of information technology globally for more efficient and effective audits*, Washington, D. C., World Bank, 2021, disponible en [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/461071634537328252/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Use-of-Information-Technology-Globally-for-More-Efficient-and-Effective-Audits.pdf>].
- WORLD BANK. "Worldwide Governance Indicators 2024", disponible en [<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?Id=ceea4d8b>].
- YOUNES MORENO, DIEGO. *Régimen del control fiscal*, Bogotá, Temis, 1987.
- YOUNES MORENO, DIEGO. *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Temis, 2007.
- YOUNES MORENO, DIEGO. "La importancia de los controles en el Estado moderno", en *Derecho del control fiscal: Actualizado con el acto legislativo 4 de 2019 y el decreto 403 de 2020*, 8.^a ed., Bogotá, Ibáñez, 2022.
- YOUNES MORENO, DIEGO. *Derecho del control fiscal: Actualizado con el acto legislativo 4 de 2019 y el decreto 403 de 2020*, 8.^a ed., Bogotá, Ibáñez, 2022.

EL AUTOR

Abogado y conferencista nacional e internacional. Especialista en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público, y Derecho Constitucional. Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, en conjunto con la Universidad de Bologna, la Universidad de Salamanca y la Univerisdad Carlos III. Doctorado *honoris causa* en Derecho por la Barra Interamericana de Abogados, Guadalajara, México.

Docente de planta y cátedra en pregrado en las Universidades UPTC, Santo Tomás, Libre de Colombia y Jorge Tadeo Lozano en Derecho Constitucional, Derecho Público y Estructura del Estado en Colombia, y en Derecho Comparado. Docente de posgrado en diferentes especializaciones y maestrías en temas de Derecho Constitucional, Administrativo, Estructura del Estado, Disciplinario, Responsabilidad de los Servidores Públicos (Fiscal y Disciplinaria) en las Universidades Santo Tomás, Autónoma, Libre, Cooperativa de Neiva, del Tolima, entre otras.

Se ha desempeñado como Alcalde Mayor Encargado y Secretario de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Tunja (1989-1990); Gerente de la Caja de Previsión Social de Boyacá (1990-1991); Diputado de la Asamblea de Boyacá (1995-2002); Presidente del Consejo Superior de la Judicatura (2013-2014); Magistrado y Presidente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (2008-2021); también ha sido contratista en: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022); Contraloría General de la República (2022-2023); Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (2024 - a la fecha); Contraloría Distrital de Bogotá D. C. (2025); Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (2022 - a la fecha).



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en diciembre de 2025

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 ptos.

Bogotá, Colombia