

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Viabilidad de extender el control preventivo y concomitante a las contralorías territoriales de Colombia

Feasibility of extending preventive and concurrent control to the territorial comptrollers' offices of Colombia

Enedith del Carmen González Hernández 

Universidad de Medellín. Medellín, Colombia.

Correo electrónico: egonzalez778@soyudemedellin.edu.co

David Mendieta 

Universidad de Medellín. Medellín, Colombia.

Correo electrónico: dmendieta@udemedellin.edu.co

Resumen

El control fiscal en Colombia ha experimentado transformaciones a lo largo del tiempo, lo que ha permitido su fortalecimiento, pero también ha evidenciado ciertas limitaciones, como el debate sobre si debe mantenerse como un control preventivo y concomitante, y sobre quién debe ejercerlo: únicamente la Contraloría General de la República o también las contralorías territoriales. Con base en esta premisa, el objetivo del artículo consistió en examinar la viabilidad de extender el carácter preventivo y concomitante a las contralorías territoriales, evaluando su compatibilidad con el diseño constitucional del control fiscal y su aporte al fortalecimiento de la autonomía territorial. Para ello, se recurrió principalmente a la revisión de literatura y normativa, con el fin de ofrecer una perspectiva histórica y jurídica sobre el origen y evolución del control fiscal en el país. Asimismo, se examinó el control preventivo y concomitante según lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019, con el propósito de valorar la pertinencia de su extensión dentro del modelo colombiano, en aras de consolidar la autonomía territorial. La conclusión sostuvo que esta propuesta resultó adecuada, pues contribuyó a la descentralización sin implicar coadministración, ya que el objetivo esencial es emitir alertas que permitan prevenir riesgos y proteger los bienes y recursos del Estado.

Palabras clave: Contraloría General de la República, contralorías territoriales, responsabilidad fiscal, recursos públicos, sanción administrativa.



Esta obra está licenciada bajo una Licencia de Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).

Abstract

Fiscal control in Colombia has undergone changes over the years, which has led to its strengthening but also to the recognition of its weaknesses, such as whether or not to persist with it being a preventive and concomitant control; at the same time regarding who should assume it, whether it is a task solely destined for the Office of the Comptroller General of the Republic (Contraloría General de la República) or if it is worth including territorial comptroller's offices. Based on this premise, this article aims to examine the feasibility of extending preventive and concomitant control to territorial comptroller's offices, to ensure its compatibility with the constitutional design of fiscal control and its contribution to strengthening territorial autonomy. To this end, a review of literature and regulations is primarily used in order to provide a historical look, but also a legal perspective, regarding the emergence and development of fiscal control in Colombia. Likewise, it delves into preventive and concomitant control, as stipulated in Legislative Act 04 of 2019, in order to recognize the relevance of extending this character to the fiscal control model in the country, for the sake of strengthening territorial autonomy. It is concluded that such a proposal is relevant, given that it contributes, in turn, to decentralization without resulting in co-administration, since the substantial interest consists in making alerts and thus preventing the materialization of risk, for the protection of state assets and resources.

Keywords: Office of the Comptroller General of the Republic, territorial comptroller offices, fiscal responsibility, public resources, administrative sanction.

1. Introducción

Al revisar la historia del control fiscal en Colombia, se destacan, en principio, dos momentos. El primero, data de 1975, con la reforma de la Constitución Política de 1886, dejando al control fiscal en una categoría constitucional, lo cual deriva en nombrarla Contraloría General de la República (CGR)¹. Esto queda estipulado en la Ley 20 de 1975, dejando a la CGR a cargo de la gestión y el control fiscal, caracterizado por ser posterior y contando con auditorías fiscales y contralores departamentales y municipales². De esta forma, el control fiscal deja esa visión limitada, la cual tenía como prioridad asegurar que los registros contables fueran exactos y que los procedimientos administrativos se cumplieran de modo adecuado.

El segundo momento se sitúa con la Constitución de 1991, la cual, puede decirse, representa un punto de inflexión en la historia del control fiscal en el país andino, toda vez que permite autonomía en el ejercicio de control, pero sin garantías e instrumentos claros que permitieran un efectivo ejercicio. A su vez, de la Carta Magna se subraya que le otorgue a la Contraloría General mayor autonomía administrativa y presupuestal, estableciendo su independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. Así, en el artículo 267, la Constitución de 1991 promulga que la CGR “vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”³. Dicho artículo agrega que la gestión fiscal se realiza de forma posterior y selectiva⁴, siendo esto un modelo que varía años más adelante, pero

¹ ÁVILA (2025) p. 5.

² Ley 20, de 1975. Ver artículos 1, 2 y 18.

³ Constitución Política de Colombia, de 1991. Ver artículo 267.

⁴ Constitución Política de Colombia, de 1991. Ver artículo 267.

que estaba así, en consonancia con los principios fundamentales fijados en la Carta Magna⁵, como la eficiencia, economía y equidad en la gestión de los recursos públicos, desde una mirada de principios y valores constitucionales.

De esta forma, el control fiscal en la Carta Magna queda estipulado y, en concordancia con el principio de descentralización, no solo se habla de la CGR; también existen las contralorías departamentales y las municipales; estas últimas cuentan con autonomía administrativa y presupuestal⁶. Todo esto se dictamina, en aras de convertirlo en un mecanismo eficaz para combatir la corrupción y promover la transparencia en la administración pública. Es así como, durante décadas, la Constitución de 1991 concibe el control fiscal externo como un ejercicio retroactivo y selectivo, centrado en la rendición de cuentas y la reparación expost del daño patrimonial. Este modelo se fundamentaba en la seguridad jurídica y en el principio de legalidad: la Contraloría intervenía tras la comisión de irregularidades, dentro de plazos de caducidad de orden público, y sin facultades formales de prevenir o acompañar en tiempo real la gestión, lo cual podría interpretarse como una falencia, evidenciada en los múltiples casos de corrupción presentados en el país.

Por ello, podría acotarse que el carácter del control fiscal posterior y selectivo cambia con el Acto Legislativo 04 del 2019, el cual, en el artículo 1, establece que el control fiscal “podrá ser preventivo y concomitante”⁷. Igualmente, el artículo 267 de la Carta Magna se modifica y queda así:

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.

Por tanto, se trata ahora del control preventivo y concomitante, pero con la precisión de que esto solamente quedaría para el CGR, sin incluir a las demás contralorías. Aun así, a pesar de estas reformas, persisten dificultades, dado que tal competencia dada solamente a la CGR representa un distanciamiento al principio constitucional de la descentralización, al dejar por fuera a las contralorías territoriales sin dichas atribuciones⁸. Es claro que el control fiscal de carácter preventivo ha quedado solamente a cargo de una entidad, frente a lo cual se suma la dificultad de sobrecargar a la CGR, teniendo como responsabilidad solicitudes, denuncias que superen su capacidad, poniendo en riesgo su deber con el control fiscal.

Desde ahí se habla del debilitamiento en los territorios, ante la denominada centralización, pues paulatinamente se desplazan las competencias administrativas de los contralores, ante una presencia menor en las regiones, las cuales requieren responder a las necesidades propias, al contar con la presencia de ese órgano de control con igualdad de condiciones que en el orden nacional. Frente a esto, Meyer sostiene que podría alejarse de la naturaleza independiente de la entidad, lo cual, en consecuencia, “limitaría su labor, lo que a largo plazo traería el debilitamiento del control territorial y hasta su posible desaparición, que, a decir verdad, ya está en constante agonía arrojando como resultado la “centralización”

⁵ ÁVILA (2025) p. 6.

⁶ MONDRAGÓN (2026) p. 7.

⁷ Acto Legislativo 04, de 2019. Ver artículo 1.

⁸ PORTILLA (2021) p. 4.

del Control Fiscal”⁹. Por ello, se plantea como pregunta problema: ¿cómo viabilizar la extensión del control preventivo y concomitante a las contralorías territoriales?

Ahora bien, para dar respuesta a dicha pesquisa, este artículo tiene como propósito examinar la viabilidad de la extensión del control preventivo y concomitante a las contralorías territoriales, para su compatibilidad con el diseño constitucional del control fiscal y su contribución al fortalecimiento de la autonomía territorial. Esto se obtiene, primero, mediante una revisión histórica y normativa del modelo de control fiscal en Colombia. Segundo, dando una mirada a los alcances y limitaciones de la normativa frente a la ausencia del control preventivo y concomitante en la práctica institucional. Tercero, se toma en consideración los aportes y planteamientos en torno a la pertinencia de la extensión del control preventivo y concomitante a las contralorías territoriales.

En este orden de ideas, se plantea como hipótesis que, si la facultad de ejercer el control fiscal de manera preventiva y concomitante permanece concentrada de forma exclusiva en la Contraloría General de la República, la asimetría institucional frente a las contralorías territoriales tenderá a profundizarse, debilitando los principios de descentralización y autonomía territorial que inspiran el diseño constitucional vigente. Por el contrario, si dicha facultad se extendiera a las contralorías territoriales bajo criterios claros de excepcionalidad, coordinación con la CGR y suficiencia técnica, sería plausible fortalecer la protección del patrimonio público sin incurrir en coadministración. Esta hipótesis se formula, no obstante, en términos problemáticos y no como una conclusión asumida de antemano, en la medida en que su viabilidad depende, en buena parte, de las capacidades técnicas, humanas y presupuestales con que efectivamente cuenten las contralorías territoriales para asumir dicha función.

2. Desarrollo

2.1 ¿Cómo se gesta y se ha desarrollado el control fiscal en Colombia?

El punto de partida del control fiscal en el país se sitúa en la Constitución de 1821, cuando surge la Contaduría General de Hacienda (CGH), cuyo interés radicaba en tener una entidad que se encargara de revisar y hacerse cargo de las cuentas de las Rentas Públicas¹⁰. Siendo esto un punto de partida y una decisión tomada, en aras de darle seguimiento a los recursos, teniendo así la instauración de un sistema de control fiscal, el cual, sin duda, es rudimentario, sobre todo si se analiza conforme a la época actual. Empero, tiene un significado relevante dicha entidad, en tanto se ocupaba en prevenir los desvíos de recursos, al mismo tiempo que el empleo idóneo de estos¹¹. Años después, para 1824, se da un cambio, y la CGH es cambiada por Contadurías Seccionales y la Dirección General de Hacienda, haciéndose cargo esta última, netamente, de supervisar los bienes públicos; al año siguiente, sin embargo, la Ley 20 de 1825 restablece la CGH, que asume de nuevo el manejo del erario bajo un sistema ya caracterizado por ser más centralizado¹². Hasta aquí puede verse un control fiscal incipiente, dado a partir de una entidad que supervisa, pero sin mayores efectos sus decisiones. Así que, más adelante, con la Ley 4 y la Ley 9 de 1846, se da un paso significativo al reglamentarse lo acaecido con la revisión de las cuentas, de manera que hay un proceso judicial, con el cual se obtenía tanto la supervisión como la sanción de irregularidades

⁹ MEYES (2021) p. 30.

¹⁰ SALAZAR (2015) p. 5.

¹¹ MEYER (2021) p. 6.

¹² NARANJO (2006) p. 127.

presentadas en el manejo de los recursos públicos¹³. En 1847 nace la Corte de Cuentas, centrada en tareas fiscales del erario y, en varios años siguientes, se presentan cambios y sustitución de dicho organismo, aunque preservaba su principal función¹⁴. Años más adelante, se alude a la Ley 106 de 1873¹⁵, con la cual se promulga el primer Código Fiscal¹⁶, contando con diez magistrados;¹⁷ teniendo esto un punto significativo, al preocuparse cada vez más por la revisión de los recursos públicos.

Con la Constitución de 1886, se origina el Departamento de Contabilidad y Bienes Nacionales, el cual hacía parte del Ministerio de Hacienda, tenía funciones contables y de control, dejando a su paso controversias, al considerarse que debían estar dichas responsabilidades separadas¹⁸. En este punto, se dilucida un avance en materia de vigilancia fiscal, pero con el paso de los años resultaba insuficiente, debido al crecimiento del Estado, el cual requería un sistema de control fiscal más sólido. Por ello, nace en 1923, como iniciativa del presidente de su momento, Pedro Nel Ospina, tener una comisión de conocedores en economía para resolver, entre otros puntos, las necesidades en materia de hacienda pública¹⁹. Es así como se habla de la renombrada Misión Kemmerer, la cual desencadena, a modo de recomendación dada, la creación de la Contraloría General de la República y el Departamento de Contraloría, a través de la Ley 42 de 1923²⁰, siendo esto un hito para asumir el control fiscal.

Con lo anterior, se evidencia una nueva organización del control fiscal en Colombia, ante la necesidad identificada de otorgarle mayor solidez y desde la postura de brindarle independencia en sus funciones. Por consiguiente, este organismo se estructura como una entidad autónoma, encargada de la supervisión y control de las finanzas públicas, al asumir funciones que antes estaban dispersas entre la Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro. De todo esto, puede decirse que la Contraloría se convierte en el principal órgano de control fiscal del país, con facultades amplias para garantizar la correcta ejecución del presupuesto y la transparencia en el manejo de los recursos públicos²².

Posteriormente, se erige la Ley 20 de 1975, en la cual, en su artículo 3, precisa que el control fiscal ejercido por la CGR se efectúa tanto en el control previo como en el posterior. En el siguiente año, mediante el Decreto 925 de 1976, se indica qué quiere decir control previo: 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 establecidos²³. Sin duda, se evidencia una labor ardua, que, además, compromete la autonomía de los demás órganos del Estado, teniendo así inconvenientes a enfrentar en los siguientes años.

¹³ YOUNES (2006) p. 125.

¹⁴ SALAZAR (2015) p. 6.

¹⁵ Ley 106, de 1873.

¹⁶ SALAZAR (2015) p. 7.

¹⁷ YOUNES (2006) p. 125.

¹⁸ MEISEL (2003) pp. 38–47.

¹⁹ SANABRIA (2025) p. 23.

²⁰ Ley 42, de 1923.

²¹ SANABRIA (2025) p. 23.

²² GÓMEZ (2017) p. 131.

²³ Decreto 925, de 1976. Ver artículo 2.

Por consiguiente, se pone de manifiesto un ambiente de malestar, alimentado por “la intromisión del organismo de control en cuestiones que solo atañen a la administración, obviamente por mandato legal, pero ineficiente desde el punto de vista de las funciones que deben desarrollar las entidades y funcionarios en contratación del Estado”²⁴. Bajo este escenario, llega la Asamblea Constituyente y, por tanto, la Constitución de 1991, no sin desestimar que lo descrito, igualmente, es importante, ya que data desde el reconocimiento de incluir paulatinamente el control fiscal, el cual tiene sus cambios a medida que nacen y se identifican otras necesidades, en consonancia con el momento histórico, alcanzando así un sistema más integrado que el descrito al comienzo de este apartado. Con la Carta Magna se encamina hacia una reforma profunda del sistema de control fiscal, al albergarse el proceso de responsabilidad fiscal, desde el interés de fortalecer la supervisión y mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos²⁵. En conclusión, se introducen transformaciones relevantes, entre las cuales destaca la eliminación del control previo, quedando establecido únicamente el control posterior y de carácter selectivo.

Así mismo, establece a la CGR como una entidad encargada del control autónomo e independiente, cuya máxima autoridad es el Contralor General²⁶. Estos cambios se deben a que el control fiscal ejercido por la Contraloría General se había convertido en una forma de cogobierno y las funciones fiscalizadora y administrativa se estaban confundiendo²⁷. Además, se aduce que tal decisión en la Carta Magna también se ocasiona, ante la “excesiva centralización del poder que existía en la rama ejecutiva en cabeza del presidente y por ello los constituyentes fortalecieron las instituciones de control, entre ellas la Contraloría General de la República”²⁸. En ese orden de ideas, se establece un órgano independiente, de manera que se separa la función del control fiscal de la ejecutiva y se le asigna a la CGR y a las contralorías territoriales realizar solo control posterior y selectivo, para así vigilar la gestión fiscal, para la protección de los recursos de la nación. Todo esto marca una diferencia significativa con la Constitución de 1886, pues esta última no especificaba dónde se situaba la CGR ni brindaba información clara respecto a su diseño.

Hasta aquí es claro que la Carta Magna, en su versión inicial, estipula que el control es posterior y selectivo, lo cual se mantiene y se explica su relevancia, como un punto crucial para identificar qué le compete tanto a la administración pública como a los órganos de control; además, porque se pone en conocimiento una realidad: “en la práctica es imposible y poco efectivo inspeccionar la totalidad de las actividades que ejerce la administración pública”²⁹. De esta forma, se sustenta el papel del control fiscal en Colombia, a partir de un modelo de Estado de derecho configurado y desde el cual prima la protección de los derechos y principios a garantizarse, como la transparencia, autonomía, legalidad y vigilancia de

²⁴ QUIROGA (2024) p. 21.

²⁵ MEYER (2021) p. 22.

²⁶ Constitución Política de Colombia, de 1991. Ver artículo 117.

²⁷ *Sentencia C 716* (2002). “La razón que motivó la proscripción del sistema de control fiscal previo en Colombia fueron los efectos perjudiciales de su implementación en el normal desenvolvimiento de la función administrativa. Con esta eliminación se pretendió erradicar la coadministración de los organismos de control, que antes de la Carta de 1991 intervenían en los procesos de contratación pública al punto de condicionar o incluso vetar la capacidad contractual de las entidades del Estado. El vicio fundamental detectado en el esquema consistía en que la intervención temprana de la Contraloría impedía la celebración de los contratos cuando quiera que se verificaba el incumplimiento de los requisitos legales de contratación.”

²⁸ VALENCIA (2023) p. 44.

²⁹ VALENCIA (2023) p. 63.

los recursos³⁰. Por ende, la Constitución de 1991 concibió el control fiscal externo como un ejercicio retroactivo y selectivo, centrado en la rendición de cuentas y la reparación del daño patrimonial.

Aun así, se avivan inquietudes frente a lo estipulado, en relación con mayores precisiones en el control y frente al control posterior, teniendo críticas, lo cual deriva en cambios³¹ que, en algunos casos, persistieron y en otros no. Aquí atañe señalar la Ley 42 de 1993³², con la cual se determina el procedimiento para el sistema de control fiscal territorial, del proceso de responsabilidad fiscal, en procura de brindar mayores precisiones. A su vez, se detiene en especificar lo referente al control posterior: “la vigilancia de actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos”³³. Aun así, se presentan dificultades con dicha norma, ya que declara que la Auditoría General hace parte del Despacho del Contralor General, lo cual, más adelante, es dado inexecutable en la Sentencia C-499 de 1998, y esto logra resolverse mediante el Decreto 272 del 2000, donde se declara que la Auditoría General opera de modo independiente³⁴, y se logra avanzar en señalar los límites dados a la CGN.

Posteriormente, la Ley 610 de 2000 introduce procedimientos específicos para los juicios fiscales y la determinación de responsabilidades fiscales. Con ello, se pensaba proporcionar herramientas más robustas para la fiscalización y la rendición de cuentas. Por ello, dicha ley determina el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, que se encargarían las contralorías, definiéndolos como el cúmulo de actuaciones administrativas efectuadas para “establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal (...) causen por acción u omisión y en forma dolosa o culpable un daño al patrimonio del Estado”³⁵. No obstante, podría añadirse que la aplicación efectiva de dicha norma es obstaculizada por la persistencia de prácticas corruptas y la falta de transparencia en algunas entidades públicas. Más adelante, se encuentra el Estatuto Anticorrupción, promulgado en 2011 como Ley 1474³⁶, que representa otro intento significativo de fortalecer el control fiscal en Colombia. Esta ley introduce medidas más estrictas para prevenir y sancionar la corrupción, así como mecanismos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

A pesar de estos esfuerzos, los escándalos de corrupción continuaron sacudiendo al país, por lo que se evidencian deficiencias en el sistema de control fiscal y la incapacidad de algunas contralorías para llevar a cabo su labor de manera efectiva. Por ello, es relevante traer a colación el Acto Legislativo de 2019, reglamentado a través del Decreto Ley 403 de 2020, pues, como se ha indicado antes, la Carta Magna posee modificaciones frente al control fiscal y es aquí cuando se presenta, con el cambio al artículo 267, al agregar que puede ser ejercido por la CGR de modo preventivo y concomitante: “según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público”. De esta forma, la CGR actúa también en la prevención del daño y puede hacerlo en cualquier momento³⁷, de manera que se presente la información a tiempo, gracias al seguimiento efectuado en los diferentes ciclos de la contratación. Siempre

³⁰ BUSO Y CAZZASA (2025) p. 13.

³¹ ZAPATA (2025) p. 111.

³² Ley 42, de 1993.

³³ Ley 42, de 1993. Ver artículo 5.

³⁴ CÓRDOBA (2025) p. 225.

³⁵ Ley 610, de 2000. Ver artículo 1.

³⁶ Ley 1474, de 2011.

³⁷ VALENCIA (2023) p. 67.

de forma excepcional, no vinculante, sin coadministración y a través de un sistema general de advertencia público.

Por consiguiente, para algunos, se trata de extender la competencia a la CGR y de que el modelo de control preventivo y concomitante sea útil en su carácter de complemento al posterior y selectivo³⁸. Añadiendo aquí que el sistema de control fiscal entendido desde esta norma se refiere a varias acciones a realizarse dentro del proceso administrativo, con la finalidad de identificar si se ha actuado en el marco de la ley y como lo indican cada una de las entidades, para lo cual se tienen en consideración las estrategias que estas tengan frente al cumplimiento de estándares y resultados. Es por esto que, del control preventivo y concomitante, puede aducirse que es “el esfuerzo institucional más robusto por hacer un control fiscal de impacto alto y multifacético”³⁹.

Por su parte, la Ley 14 de 2019⁴⁰, que establece el Sistema de Control Fiscal de las Contralorías Territoriales, ha buscado armonizar y fortalecer las contralorías a nivel regional. Esta ley promueve la coordinación y la colaboración entre las contralorías territoriales y la Contraloría General, buscando una mayor coherencia y efectividad en el control fiscal. A pesar de estos esfuerzos, las contralorías territoriales siguen enfrentando desafíos significativos, como la falta de recursos adecuados, la presión política local y la limitada capacidad técnica. Esto se acota, siguiendo lo indicado por la Contraloría General de la República, que no ha significado un cambio considerable en el marco del control de los riesgos asociados a la corrupción, toda vez que “la normatividad en el control fiscal colombiano es robusta en papel, pero su aplicación es esporádica y no logra frenar eficazmente la corrupción”⁴¹.

En síntesis, el recorrido histórico expuesto permite advertir que cada etapa del control fiscal colombiano arrastró, más que resolvió, una misma tensión: la dificultad de anticipar el daño al patrimonio público antes de que este se consuma. Desde la Contaduría Mayor de 1821 hasta la Constitución de 1991, el modelo fue consolidando autonomía institucional y rigor procedimental, pero se mantuvo anclado a una lógica esencialmente posterior y selectiva, que solo comenzó a corregirse de manera parcial con el Acto Legislativo 04 de 2019, al restituir el control preventivo y concomitante en cabeza exclusiva de la Contraloría General de la República. Esta última precisión es la que da paso al problema central de este artículo, pues la misma limitación estructural que motivó dicha reforma para el nivel central persiste, hoy, para las contralorías territoriales.

2.2 ¿Cómo se asume el control preventivo y concomitante a partir del Acto Legislativo 04 de 2019?

En línea con lo precisado en el apartado anterior, se tiene que la reforma más reciente realizada al sistema de control fiscal colombiano es la contenida en el Acto Legislativo 04 de 2019, por medio de la cual se introdujeron modificaciones en la materia a los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política de Colombia de 1991⁴². De dichas modificaciones, se destaca la facultad otorgada a la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal, excepcionalmente, de manera

³⁸ CÓRDOBA (2025) p. 227.

³⁹ ZAPATA (2025) p. 114.

⁴⁰ Ley 14, de 2019.

⁴¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2020).

⁴² Acto Legislativo 04, de 2019.

preventiva y concomitante⁴³. Es así como se concede a la CGR una atribución adicional, con respecto al ejercicio del control fiscal frente al ejercicio convencional del mismo, es decir, posterior y selectivo, el mismo que es aplicado por todas las contralorías del país según el orden al que pertenezcan, sean departamentales, municipales o distritales⁴⁴.

En tal sentido, es preciso señalar que la facultad de ejercer el control fiscal de manera concomitante, según Carballo, debe entenderse como “caminar a la par de la planeación, ejecución o liquidación del contrato o de la gestión administrativa, advirtiendo los riesgos y alertando de tal forma que permita prevenir, eliminar o minimizar el riesgo de la pérdida de recursos”⁴⁵. Lo anterior significa que la atribución dada a la CGR le permite realizar, en tiempo real y en cualquier etapa de ejecución contractual, alertas a los gestores fiscales que intervienen en los procesos contractuales acerca de inconsistencias y/o irregularidades detectadas en tales procesos, a fin de que a partir de las mismas tengan la posibilidad de revisar los procesos y evitar posibles detrimentos patrimoniales.

Ahora bien, tal como se indica en la norma en cita, esta facultad no implica su aplicación absoluta e indiscriminada; por el contrario, el contenido de la misma insta al legislador a reglamentar desde los alcances, los límites y hasta el sistema general de advertencia público⁴⁶, entre otros aspectos que son esenciales⁴⁷, para que la aplicación de tal facultad se dé dentro de límites claros y en observancia de la ley. En razón de ello, en el año 2020, se expide el Decreto 403 de 2020⁴⁸, el cual tiene como objeto “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”⁴⁹.

Así, dentro del texto normativo se encuentra el capítulo 3, artículos 67 al 72, en el cual se reglamenta el ejercicio del control fiscal de carácter preventivo y concomitante; se reitera que esta facultad se encuentra reservada de manera exclusiva para el Contralor General de la República sin posibilidad de ser delegada a otra figura. Se destaca que dicho control “se manifestará mediante la emisión de una advertencia sobre el evento o riesgo identificado, con sustento en los ejercicios de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público”⁵⁰, recalando que la advertencia que emite la CGR en los casos que emplee esta facultad no es de índole vinculante, por lo que el gestor fiscal a quien se emita tal alerta podrá o no sujetarse a ella.

Asimismo, en el Decreto 403 de 2020, se establece de manera clara los tres criterios aplicables por la CGR para determinar si un determinado evento puede ser objeto del control preventivo y concomitante. Al respecto, en el artículo 69 se señala como criterios para aplicar este control excepcional la trascendencia social, el alto impacto ambiental y la alta connotación económica⁵¹. Adicionalmente, en los artículos 71 y 72 de la norma en cita, se indica lo concerniente al Sistema General de Advertencia Público (SIGAP)⁵²,

⁴³ Acto Legislativo 04, de 2019. Ver artículo 1, incisos 2 y 3.

⁴⁴ Constitución Política de Colombia, de 1991. Ver artículo 267, inciso 2.

⁴⁵ CARBALLO (2024) p. 21.

⁴⁶ Acto Legislativo 004, de 2019. Ver artículo 2, numeral 13.

⁴⁷ Acto Legislativo 04, de 2019.

⁴⁸ Decreto 403, de 2020.

⁴⁹ Decreto 403, de 2020.

⁵⁰ Decreto 403, de 2020. Ver artículo 67.

⁵¹ Decreto 403, de 2020. Ver artículo 69.

⁵² Decreto 403, de 2020. Ver artículos 71 y 72.

necesario para la emisión de las advertencias derivadas del ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, delegando en cabeza de la CGR; además, la responsabilidad de crearlo y estructurarlo para los fines emanados de la ley.

Frente al SIGAP, este fue creado por la CGR⁵³, en los términos establecidos en el Acto Legislativo 04 de 2019 y su decreto reglamentario, al mismo al que puede accederse desde la página oficial de la CGR. En este aplicativo se encuentran las advertencias emitidas desde el año 2021 por parte del Contralor General de la República en el marco del ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, facilitando a la ciudadanía la consulta no solo de estas, sino, además, con información frente al gestor fiscal advertido, el objeto de la advertencia, el estado de esta última, es decir, si se encuentra en la fase inicial, en la fase de seguimiento, o si ya se ha finalizado el seguimiento⁵⁴.

Así entonces, a pesar de que el ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante se encuentra reglado legalmente y delimitando su empleo a una excepcionalidad y a su carácter no vinculante, desde el momento en que se expidió el Acto Legislativo 04 de 2019, tal facultad no ha escapado de las críticas. Siendo de las principales y, justamente, una de las que funda en su momento una demanda de inconstitucionalidad de la reforma, lo referente a que se trata de revivir un modelo existente antes de la expedición de la Constitución de 1991, con el cual se ve afectada la separación de poderes funcional, lo cual, en consecuencia, genera que se dé el fenómeno de la coadministración⁵⁵.

Respecto a dicha afirmación, la Corte Constitucional en Sentencia C-140 de 2020 se refiere, frente al control preventivo y concomitante, que el mismo no se trata de manera alguna de una forma de coadministración; por el contrario, este abandona cualquier tipo de poder de veto o preaprobación por parte del organismo de control. Además, el control es excepcional y se ejerce ante la existencia de un riesgo inminente para prevenir un daño. A su vez, la advertencia no obliga a los gestores de los recursos públicos, como ocurría con el control previo vigente en la Carta Política de 1886, el cual era general, vinculante y significaba intromisiones directas en la gestión de la Administración⁵⁶.

Por tanto, declara la norma exequible. Aun con el precedente sentado por la Corte Constitucional, este tipo de control fiscal sigue siendo objeto de críticas, debido a que se considera que, al no establecer umbrales objetivos que delimiten tales escenarios, deposita en el Contralor General un poder discrecional casi absoluto para decidir cuándo y cómo intervenir⁵⁷. Esto, en efecto, puede derivar en desafíos para su correcta aplicación⁵⁸, dentro de los cuales puede considerarse el uso rutinario de la modalidad concomitante, erosionando su carácter excepcional y generando una vigilancia constante y desmesurada que contrapone eficiencia pública con seguridad jurídica y certeza para los administradores de recursos estatales.⁵⁹

A su vez, en relación con las advertencias que la Contraloría está facultada para emitir, autores como Escobar señalan que, al carecer de fuerza vinculante se transforman en simples recomendaciones

⁵³ Resolución reglamentaria organizacional REG-ORG - 0762, de 2020. Ver artículo 18.

⁵⁴ Contraloría General de la República (2020) p. 3.

⁵⁵ *Sentencia C-140* (2020).

⁵⁶ *Sentencia C-140* (2020).

⁵⁷ QUESADA y ARCHILA (2021) p. 26.

⁵⁸ QUESADA y ARCHILA (2021) p. 27.

⁵⁹ RESTREPO *et al.* (2025) p. 23.

sin consecuencias automáticas ante su incumplimiento, por lo que, sin un mecanismo de seguimiento formalizado, ni un régimen sancionatorio diferenciado para quien ignore estas alertas, la eficacia del control se vuelve ilusoria: los gestores fiscales pueden, ignorar el aviso sin riesgo inmediato, y solo la eventual apertura de un proceso de responsabilidad fiscal posterior podría subsanar el daño ya consumado. Este desfase entre el tiempo de la alerta y el de la sanción reduce el impacto preventivo del sistema, pues se actúa más sobre la posibilidad de sanción diferida que sobre la necesidad de cumplir en tiempo real con estándares de probidad y eficiencia y sin incurrir en una persecución múltiple⁶⁰.

Adicionalmente, se tiene que esta facultad de ejercer el control fiscal de manera preventiva y concomitante, al haber sido otorgada únicamente a la CGR, impacta la autonomía territorial y el principio de subsidiariedad, en la medida en que también establece que la CGR podrá intervenir contralorías territoriales y cuenta con prevalencia frente a estas para realizar el proceso de control cuando se evidencien riesgos para el recurso público. Todo esto, consecuentemente, genera riesgo de debilitar las capacidades de fiscalización propias de los entes territoriales y de desalentar la corresponsabilidad ciudadana. En este sentido, autores como Velásquez y Báez señalan la imperiosa necesidad de extender la facultad para ejercer el control fiscal de manera preventiva y concomitante a las contralorías territoriales. Ello, bajo las premisas de que la CGR no cuenta con toda la capacidad ni técnica ni humana para tener presencia en todo el territorio nacional y estar al tanto de las denuncias que se realizan con respecto a una posible desviación y/o afectación a los recursos⁶¹, y de que constitucionalmente es factible dicha extensión de facultad, en concordancia con el principio de igualdad institucional y el equilibrio funcional.

Como se observa, la reforma realizada por medio del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020 suscita discusiones no solo frente al alcance de la facultad de ejercer control fiscal preventivo y concomitante otorgada excepcionalmente a la CGR, sino, además, frente a la prevalencia de las facultades y competencias de esta institución frente a las contralorías territoriales. De allí que se encuentren posiciones como las de Velásquez⁶² y Báez⁶³, quienes sostienen la conveniencia de hacer extensiva dicha facultad a las contralorías territoriales a fin de proteger la descentralización, el equilibrio funcional y la autonomía territorial, entre unas y otras.

Precisamente, este aspecto aquí es de interés, pues no se trata solo de referirse a si este modelo de control fiscal es compatible o no con la Constitución, juicio legal específico que ya ha realizado la Corte Constitucional, sino que se trata de proponer la extensión de tal facultad a las contralorías territoriales que cuentan con los requisitos técnicos, recursos humanos y monetarios para ejercerlos en su territorio, más allá de que se trate de detrimentos de mayor cuantía, pues poder ejercer la vigilancia y control con antelación a la materialización del daño, permitiría a las contralorías territoriales detectar situaciones y/o eventos en los cuales se esté poniendo en riesgo el patrimonio del Estado colombiano.

⁶⁰ ESCOBAR (2025) p. 20.

⁶¹ VELÁSQUEZ (2020) p. 89.

⁶² VELÁSQUEZ (2020) p. 88.

⁶³ BÁEZ (2025) p. 21.

2.3. Propuesta: Extensión del control fiscal preventivo y concomitante a las contralorías territoriales para el fortalecimiento de la autonomía territorial

Como se ha precisado en apartados anteriores, uno de los aspectos más controvertidos del Acto Legislativo 004 de 2019 es la asignación exclusiva de las facultades de control preventivo y concomitante a la CGR, sin extenderlas a las contralorías territoriales. Esta decisión normativa genera una asimetría estructural⁶⁴. En términos teóricos, la descentralización territorial, en palabras de la Corte Constitucional, se entiende como otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata, entonces, de una situación que les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central⁶⁵.

Así entonces, teniendo en cuenta el concepto sobre descentralización territorial en cita, se tiene que reservar la facultad de emitir alertas tempranas, advertencias y seguimientos en tiempo real, asumido únicamente para la CGR. Por tanto, el legislador desmonta ese ideal de descentralización y refuerza un modelo vertical de control, donde la sede central se convierte en único árbitro capaz de prevenir y mitigar riesgos patrimoniales, lo que, además, impacta de manera negativa la percepción ciudadana y la legitimidad de los órganos de control. En consecuencia, se tiene que, al concentrar en la CGR la facultad de ejercer el control fiscal de manera preventiva y concomitante, es decir, en tiempo real, el Acto Legislativo 04 de 2019 favorece indudablemente la eficacia y la rapidez en la detección de irregularidades a un nivel central. Sin embargo, deja rezagadas a las contralorías territoriales, socavando los principios de descentralización y autonomía territorial⁶⁶. De allí, precisamente, emana la necesidad de plantear la posibilidad de extender tal facultad a las contralorías territoriales

De este modo, con base en lo abordado hasta este punto, se propone realizar una modificación al Acto Legislativo 04 de 2019, a partir de la cual se haga extensiva a las contralorías territoriales la facultad para ejercer control fiscal de manera preventiva y concomitante de carácter excepcional, misma que a día de hoy se encuentra en cabeza exclusivamente de la Contraloría General de la República. Para ello, se deberá realizar una modificación al artículo 1 del Acto Legislativo en mención, por el cual se modificó el artículo 267 constitucional, concretamente, al inciso 3 del aludido artículo primero en la parte final, en la cual reza: “El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas”⁶⁷. La modificación debe ser encaminada a cambiar la expresión “corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas”⁶⁸ por “corresponde a las contralorías según el nivel territorial en que se presenta el riesgo, así como a la connotación del riesgo detectado y conforme a las materias específicas en que puede ser aplicado”.

Con lo anterior, se extiende la facultad a las contralorías territoriales para realizar vigilancia y control fiscal de manera preventiva y concomitante en los territorios que son parte de su jurisdicción, en

⁶⁴ VELÁSQUEZ (2020) p. 81.

⁶⁵ *Sentencia C-497A* (1994).

⁶⁶ BAEZ (2025) p. 21.

⁶⁷ Acto Legislativo 04, de 2019. Ver artículo 1.

⁶⁸ Acto Legislativo 04, de 2019.

aquellos escenarios en los que se den los criterios de excepcionalidad contenidos en el artículo 69 del Decreto 403 de 2020⁶⁹, mismos a los que se hizo referencia en el acápite anterior. Adicionalmente, se estima necesario y pertinente incluir en la aludida modificación un parágrafo en el cual se inste al trabajo colaborativo y armónico entre la CGR y sus homólogas territoriales, en los escenarios en que sea necesario realizar control fiscal preventivo y concomitante. Ello, con el propósito de promover una acción eficiente y eficaz, en la búsqueda de prevenir que se materialicen riesgos y se produzcan daños al erario.

Además, es importante señalar que las aludidas modificaciones implican consecuentemente que se modifique tanto el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia como el capítulo III del Decreto 403 de 2020, en lo relacionado con la modificación propuesta, es decir, en lo referente a la extensión de la facultad aludida a las contralorías territoriales. De este modo, se estaría frente a una reforma verdaderamente equilibrada, en la cual se homogenizan estas herramientas de control preventivo, dotando a todas las instancias, tanto del nivel central como del nivel territorial, de la capacidad de anticipar riesgos y actuar de manera concomitante, sin depender exclusivamente de la CGR como única autoridad que puede aplicar este modelo de control.

Así realizar la modificación propuesta, ofrece oportunidades significativas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia, dado que, al permitir la detección temprana de irregularidades, este modelo tiene la capacidad de reducir la incidencia de la corrupción y así mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. En tal sentido, Carlos Hernán Rodríguez Becerra, actual Contralor General de la República, durante su participación en el Congreso de Confecámaras 2025: “NADA NOS DETIENE”, afirma que el correcto ejercicio del control fiscal implica trabajar para construir confianza con la ciudadanía, lo cual se logra cuando las entidades trabajan en pro de la transparencia, el fortalecimiento técnico y la cooperación armónica con la ciudadanía y con otras entidades⁷⁰.

Lo anterior evidencia que la prevención de daños, más allá de la recuperación de recursos públicos desviados, repercute directamente en el fortalecimiento de la confianza ciudadana, al reducir la ocurrencia de actos que afectan el patrimonio estatal. Sin embargo, debe resaltarse que extender esta facultad a las contralorías territoriales exige, entre otros aspectos, la capacitación permanente de sus funcionarios y la incorporación de herramientas tecnológicas avanzadas que permitan realizar auditorías en tiempo real. La carencia de estos recursos ha constituido uno de los principales obstáculos para la implementación efectiva de este modelo en experiencias internacionales.

Por consiguiente, el extender la facultad para ejercer el control fiscal de manera preventiva y concomitante a las contralorías territoriales contribuye a que se respeten los principios constitucionales de descentralización funcional, así como de autonomía e independencia de las contralorías territoriales. Sobre este último principio, la Corte Constitucional ha señalado:

De conformidad con esta concepción de autonomía y parámetros constitucionales de control fiscal, es que se entiende la autonomía de la Contraloría y aparece el control fiscal en los distintos niveles territoriales con las contralorías departamentales y municipales, ejerciendo un poder de inspección que

⁶⁹ Decreto 403, de 2020.

⁷⁰ RODRÍGUEZ (2025) p. 1.

consulta los dictados de la vigilancia fiscal moderna, en el entendido de que en su administración gozan de plena autonomía e independencia para el desarrollo de su gestión fiscal⁷¹.

Así, se entrevisté a las contralorías territoriales como órganos de control que gozan de autonomía plena para el ejercicio de sus funciones misionales. De allí que se insista en que la actual exclusión de estas en el ejercicio del control fiscal de manera preventiva y concomitante constituye una vulneración de dicha autonomía y, en consecuencia, del principio de descentralización funcional, en la medida en que impone, de cierta manera, niveles jerárquicos entre la CGR y las contralorías territoriales, en la cual se le concede a la CGR la potestad discrecional de decidir en qué momento y escenario sus facultades y atribuciones desplazan las que constitucionalmente se le han otorgado a las contralorías territoriales. De allí la afirmación de que, para fortalecer el control fiscal concomitante, es crucial que las contralorías gocen de una verdadera independencia, para lo cual se debe desplazar, además, la politización de estos organismos, dado que este ha sido un factor constante que debilita su capacidad de actuar imparcialmente.

Aunado a lo anterior, se tiene que “la exclusión de estas entidades del control preventivo y concomitante debilita su capacidad para actuar de manera autónoma y efectiva en la protección del patrimonio público en sus respectivas jurisdicciones.”⁷², lo que, en consecuencia, pone en riesgo el ejercicio de sus funciones misionales y, asimismo, la credibilidad y confianza de la ciudadanía que habita en su jurisdicción. Empero, y a pesar de los desafíos significativos que implican la modificación propuesta, la extensión del control fiscal preventivo y concomitante en las contralorías territoriales ofrece oportunidades notables para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, teniendo en cuenta que una de las principales ventajas de este modelo es su capacidad para detectar irregularidades en una etapa temprana y emitir alertas sobre las mismas, lo que reduce significativamente la posibilidad de que los riesgos se materialicen.

3. Conclusiones

Texto Al indagar por el modelo de control fiscal en el país, mediante el componente histórico y normativo, se concluye que ha habido cambios significativos, los cuales se han dado desde la intención de efectuar ajustes frente a las dificultades halladas. De esta forma, se evidencia que se ha procurado responder a ello, para así proteger el erario público. Así mismo, se ha identificado cómo, al inicio, se presenta un modelo incipiente, el cual, paulatinamente, inserta entidades, su estructura, funcionamiento y hasta principios, dejando así precisiones y la gestación de la Contraloría General de la República, la cual, sin duda, asume un papel significativo en la Constitución Política de 1991. Ahora bien, a pesar de ello, se ponen de manifiesto necesidades en torno a la autonomía territorial y descentralización, lo cual ha arrojado cambios, llevando así a que el control hoy en día sea también preventivo y concomitante, pero, eso sí, netamente a cargo de la CGR, más no de las contralorías territoriales.

Es así como se pone de manifiesto que, a pesar de los cambios dados con el paso de los años, es menester considerar seguir haciéndolos, pues, si bien el modelo de control fiscal ha tenido avances, del mismo modo presenta retos en la actualidad, debido a que debe seguirse combatiendo la corrupción y decisiones encaminadas a la no protección de los bienes y recursos del Estado. En ese orden de ideas, se concluye que deben efectuarse los ajustes, los cuales posibiliten los aportes y mayor presencia de las

⁷¹ *Sentencia C-557* (2009).

⁷² ÁVILA (2025) p. 12.

contralorías territoriales, de manera que haya un trabajo mancomunado con la CGR y, en consecuencia, haya una mayor protección del erario en todo el territorio colombiano.

Del proceso de revisar los alcances y limitaciones de la normatividad vigente, esto es, el contenido del Acto Legislativo 04 de 2019, del Decreto 403 de 2020, así como el artículo 267 constitucional, respecto a la facultad otorgada por dichas normas a la Contraloría General de la República para ejercer control fiscal de manera preventiva y concomitante, y para emitir alerta en el marco de este, es posible concluir que dichas disposiciones legales son claras al determinar que este modelo de control fiscal no es de aplicación general e indiscriminada, sino que obedece a criterios de excepcionalidad contenidos en la ley. Asimismo, señala que en ningún escenario este modelo implica coadministración y que las advertencias emitidas por la CGR en el marco de la vigilancia y control concomitante y preventiva no tienen fuerza vinculante, sino que se constituyen en llamados para que el gestor fiscal advertido tome las decisiones que estime pertinentes, a fin de evitar la materialización del riesgo señalado por la CGR.

Respecto a las consideraciones realizadas en torno a los aportes y planteamientos en torno a la pertinencia de la extensión del control preventivo y concomitante a las contralorías territoriales, se concluye que es pertinente y necesario para la salvaguarda, tanto de los principios de descentralización como de autonomía territorial, hacer extensiva tal facultad a las contralorías territoriales, toda vez que el modelo actualmente vigente solo hace posible que la CGR, ante situaciones excepcionales, realice este tipo de control, y la misma obedece a criterios de índole general y de alcance e interés nacional. Esto deja de lado los riesgos que, si bien no implican un alcance nacional, sí implican riesgo de pérdidas a nivel departamental, distrital y/o municipal según sea el caso, los cuales a día de hoy se dejan de lado y sin considerar que son potenciales riesgos para los recursos de jurisdicciones más pequeñas en comparación a la nacional. De allí precisamente emana la imperiosa necesidad de modificar las normas que fueron objeto de estudio en el presente texto, pues con ello se permitiría que las contralorías territoriales vigilaran en tiempo real los recursos de sus jurisdicciones, antes de que se produzca un daño.

Reseña de los autores:

Enedith del Carmen González Hernández: Universidad de Medellín. Abogada de la Corporación Universitaria del Sinú, Especialista en Derecho Administrativo y Contratación Estatal, Magíster en Contratación Estatal y doctoranda de la Universidad de Medellín. Contralora General de Antioquia (2022–2025), con una destacada trayectoria en el sector público ocupando cargos como Directora de Control Interno en San Pedro de Urabá, Contralora Municipal de Itagüí, Subdirectora Administrativa y Contralora Auxiliar en la Contraloría de Antioquia. Correo electrónico: egonzalez778@soyudemedellin.edu.co.

David Mendieta: Universidad de Medellín (Medellín, Colombia). Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid (Madrid, España). Diploma de Estudios Avanzados (DEA) por la Universidad Complutense de Madrid (Madrid, España). Magíster en Derecho por la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Abogado por la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Profesor de tiempo completo de la Universidad de Medellín (Medellín, Colombia) y miembro del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín (Medellín, Colombia). Este trabajo es parte de los procesos de investigación que el autor realiza dentro del proyecto “A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL INCOMPLETA NA AMÉRICA LATINA: EROSÃO DEMOCRÁTICA ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL”, con financiamiento del Conselho

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) y es coorganizado por REDDES (Red Latinoamericana de Investigadores sobre Estado de Derecho, Democracia y Derechos Sociales) y por el programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo). Correo electrónico: dmendieta@udemellin.edu.co.

Conflicto de intereses:

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores:

Aunque el artículo hace parte del proceso de formación y producción doctoral de Enedith González, ambos autores participaron en redacción, análisis de datos, revisión bibliográfica y finalización del artículo del texto publicado.

Fuente de financiamiento:

La investigación fue financiada con recursos propios.

Referencias bibliográficas

- ÁVILA, Martha Bigerman (2025): *Las competencias diferenciadas del control fiscal territorial y su incidencia sobre la administración pública. Análisis desde los principios constitucionales de autonomía, descentralización y eficacia*. (trabajo de pregrado Universidad Externado de Colombia. Repositorio digital Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/62ff3709-fb67-45dc-8089-3a976fc3f510>> [Fecha de consulta: 17 de junio de 2026].
- BÁEZ, Jaime Andrés (2025): *La no atribución de control preventivo y concomitante a las contralorías territoriales. ¿existe justificación constitucional?* Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/4b17a6c0-2a34-4364-86c3-6a743f02f717>> [Fecha de consulta: 17 de junio de 2026].
- BUSO, Giuliana & CASAZZA, María Sokedad (2025): El estándar sobre dignidad e igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En *Opinión Jurídica*, Año 24, N°51. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302025000104737&script=sci_arttext&tlng=es> [Fecha de consulta: 24 de junio de 2026].
- CARBALLO, Luis Alfredo (2024): *El control fiscal preventivo y concomitante*. Universidad Externado de Colombia. [Fecha de consulta: 24 de junio de 2026].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020): *SIGAP Sistema General de Advertencia Público. Preguntas frecuentes*. Contraloría General de la República. [Fecha de consulta: 25 de junio de 2026].
- CÓRDOBA, Carlos Felipe (2025): Evolución y retos del control fiscal en Colombia. En *Control Visible*, Año 5, N°5, pp. 223-229. Disponible en: <<https://doi.org/10.70254/controlvisible.2025.5.68>> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].

- ESCOBAR, Javier (2025): Prohibición de persecución múltiple y procedimientos administrativos sancionatorios. En *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Año 16, N°1, pp. 1-32. Disponible en: <https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-21502025000100208&script=sci_arttext> [Fecha de consulta: 25 de marzo de 2026].
- GÓMEZ, Jairo (2017): *Gerencia pública y control fiscal*. Universidad del Rosario. Disponible en: <<https://books.google.com.pe/books?id=VZg6DwAAQBAJ&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- MEYER, Diego (2021): *La reforma al control fiscal colombiano y su incidencia en la autonomía del control fiscal territorial*. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/48217536-277d-46b1-a4ea-45c1931e1e15>> [Fecha de consulta: 17 de junio de 2026].
- MONDRAGÓN, Sergio Luis (2016): *Manual Básico de Control Fiscal*. Universitaria Cooperativa de Colombia. Disponible en: <<https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/15072ec6-b44c-4307-ae38-e86d7f83d4d2/content>> [Fecha de consulta: 17 de junio de 2026].
- NARANJO, Rodrigo (2006): *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Universidad del Rosario. Disponible en: <<https://editorial.urosario.edu.co/gpd-eficacia-del-control-fiscal-en-colombia-derecho-comparado-historia-macroorganizaciones-e-instituciones.html>> [Fecha de consulta: 17 de junio de 2026].
- PORTILLA, Carolí Fanery (2021): *Implementación del nuevo modelo de control fiscal en Colombia y sus implicaciones en el 2 control fiscal territorial*. (trabajo de pregrado Universidad Católica de Colombia. Repositorio digital Universidad Católica de Colombia. Disponible en: <<https://repository.ucatolica.edu.co/items/f9b1dcf5-b44b-4939-9983-9fd26f9190f2>> [Fecha de consulta: 17 de junio de 2026].
- QUESADA, Pedro Alexander y ARCHILLA C., William. (2021). *El control fiscal en Colombia, del control posterior al concomitante y previo como instrumento de lucha contra la corrupción pública*. Universidad libre. Disponible en: <<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20364/EL%20CONTROL%20FISCAL%20EN%20COLOMBIA%2C%20DEL%20CONTROL%20POSTERIOR%20AL%20CONCOMITANTE.pdf?sequence=2>> [Fecha de consulta: 25 de junio de 2026].
- QUIROGA, Edgar. (2025): *Derecho del control fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano*. Corporación Universitaria Americana. Disponible en: <<https://repositorio.americana.edu.co/entities/publication/7f3c0171-5564-4563-984c-7053d83e312c>> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- RESTREPO YEPES, Juan Diego, CARRILLO BENÍTEZ, Cristián Camilo, & AGUDELO TABORDA, Santiago (2025): Pluralismo jurídico: discusiones alrededor de los sujetos de especial protección en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En *Opinión Jurídica*, Año 24, N° 51, pp. 1-27. Disponible en: <<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/es/article/view/4565>> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].

- RODRÍGUEZ BECERRA, Carlos Hernán (2025): *Participación en el Congreso de Confecámaras 2025: “NADA NOS DETIENE”*. Ámbito Jurídico. [Fecha de consulta: 29 de junio de 2026].
- SALAZAR, Javier (2015): *Documentos de trabajo de la auditoría general de la república*. Disponible en: < <https://observatorio.auditoria.gov.co/documents/37869/2757695/Estado+del+arte+-+Control+Fiscal.pdf/ba82f51d-de08-18da-1e7f-ec309d8e3a87?t=1715345063551> > [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- SANABRIA BUITRAGO, Pedro Alonso (2025): *Control fiscal en Colombia: Fundamentos constitucionales, proceso de responsabilidad fiscal y lucha contra la corrupción*. Instituto Iberoamericano de Altos Estudios. Disponible en: < <https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/book/442> > [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- VALENCIA, Diana Carolina (2023): Antecedentes del control fiscal del Estado en Colombia: cien años de la Contraloría General de la República. En *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Año 23, N° 93, pp. 41-71. Disponible en: < <https://revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/1830> > [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- YOUNES, Diego (2006): *Derecho del control fiscal: vigilancia para una gestión transparente*. Ibáñez. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026]. Disponible en: < https://books.google.com/cu/books/about/Derecho_del_control_fiscal.html?id=EFB9Z51swYoC&redir_esc=y > [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- ZAPATA, C. J. (2025): Las tipologías del control fiscal en Colombia: una revisión del control previo, perceptivo y posterior; el control posterior y selectivo, y el control preventivo y concomitante. En *Advocatus*, Año 22 N° 44, pp. 101-121. Disponible en: < DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.44.13254> > [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].

Normativa

- COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional*, 20 de julio de 1991 [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 42 de 1993 (enero 25, 1993): Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- CONGRESO DE COLOMBIA (2000): Ley 610 del 2000 (agosto 15, 2000). Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- CONGRESO DE COLOMBIA (2019): Acto Legislativo 04 del 2019 (septiembre 10, 2019). Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución reglamentaria organizacional REG-ORG - 0762 - 2020 DE 2020. Diario Oficial No. 51.333 de 2 de junio de 2020. [Fecha de consulta: 25 de junio de 2026].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-557 de 2009. Gaceta de la Corte Constitucional del 20 de agosto de 2009. [Fecha de consulta: 03 de julio de 2026].

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-140 de 2020. [Fecha de consulta: 25 de junio de 2026].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2020): Decreto 403 de 2020 (marzo 16, 2020). Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. [Fecha de consulta: 20 de junio de 2026].