

# **Análisis del control preventivo y concomitante en control fiscal colombiano**

Trabajo de grado para obtener el título de Magíster en Derecho Administrativo

Presentado por: Henry Olimpo Plazas Pinto

Dirigido por:

Deisy Joanna Forero Forero

Maestría en Derecho Administrativo

Faculta de Derecho

Universidad Santo Tomás

Tunja, Colombia

2024

## **Resumen**

El presente trabajo analiza la figura del control fiscal preventivo y concomitante en Colombia, introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 y reglamentada mediante el Decreto 403 de 2020. El objetivo principal es determinar si esta herramienta, concebida para anticipar riesgos en la gestión pública, puede derivar en una forma de coadministración, afectando la autonomía de los gestores fiscales. A través de un enfoque jurídico, acompañado del análisis de casos como el contrato APP No. 001 de 2015 y el Contrato de Obra No. 016 de 2015, se examinan los límites normativos, doctrinales y jurisprudenciales de este tipo de control. Se concluye que, aunque el control concomitante representa un avance significativo frente a los modelos exclusivamente posteriores, su implementación requiere ajustes metodológicos y mayor claridad técnica para evitar interferencias indebidas en la función administrativa. El estudio propone lineamientos que fortalezcan su legitimidad, promuevan la participación ciudadana efectiva y garanticen un ejercicio equilibrado del control fiscal.

**Palabras clave:** Control fiscal, coadministración, Contraloría General de la República, control concomitante y preventivo, gestión pública, participación ciudadana.

## **Abstract**

This thesis analyzes the figure of preventive and concomitant fiscal control in Colombia, introduced by Legislative Act No. 04 of 2019 and regulated by Decree 403 of 2020. Its main objective is to determine whether this mechanism—designed to anticipate risks in public management—could evolve into a form of co-administration, thus undermining the autonomy of public managers. Through a legal approach supported by case studies such as APP Contract No. 001 of 2015 and Public Works Contract No. 016 of 2015, the study examines the normative, doctrinal, and jurisprudential boundaries of this type of control. The findings suggest that, although the concomitant control represents a meaningful improvement over purely ex post models, its implementation requires clearer methodologies and technical precision to avoid improper interference in administrative decision-making. The thesis proposes guidelines to reinforce the legitimacy of this mechanism, foster effective citizen participation, and ensure a balanced exercise of fiscal oversight.

Keywords: Fiscal control, co-administration, Office of the Comptroller General of the Republic, preventive and concomitant control, public management, citizen participation.

## Contenido

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	6
Planteamiento del problema.....	7
Pregunta de investigación.....	10
Justificación .....	10
Objetivos.....	12
Objetivo general .....	12
Objetivos específicos.....	12
CAPITULO I.....	13
Historia y evolución normativa del control fiscal.....	13
Acto legislativo 04 de 2019 “por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal” .....	21
Decreto 403 del 2020 “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del acto legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” .....	30
La Contraloría General de la República.....	33
Control posterior y selectivo .....	35
CAPITULO II.....	39
Análisis de la implementación del control concomitante y preventivo por la Contraloría General de la República.....	39
Resolución reglamentaria organizacional No. REG-ORG-0762-2020 .....	54

Resolución reglamentaria ejecutiva No. REG-EJE-0078-2020 .....	56
CAPITULO III .....	57
Actuaciones de la Contraloría General de la República en el ejercicio del Control Preventivo y Concomitante .....	57
Estudio de casos representativos de control concomitante y preventivo (2020–2024).....	63
¿El control preventivo y concomitante lleva a coadministración?.....	69
CAPITULO IV .....	76
Límites del control preventivo y concomitante y posibles mejoras.....	76
¿Prevención efectiva o coadministración encubierta? .....	81
Conclusiones .....	83
Referencias bibliográficas.....	88

## **Introducción**

El control fiscal ha sido históricamente una herramienta clave para proteger los recursos públicos en Colombia y fortalecer la confianza en las instituciones del Estado. A lo largo del tiempo, este mecanismo ha evolucionado para responder a los desafíos propios de la gestión pública y a las exigencias de una ciudadanía cada vez más consciente de su papel en la vigilancia del gasto. En este contexto, el surgimiento del control fiscal preventivo y concomitante representa una etapa reciente en esa evolución, con el propósito de permitir intervenciones tempranas frente a riesgos en la ejecución de los recursos públicos.

Este nuevo enfoque, desarrollado a partir del Acto Legislativo 04 de 2019 y reglamentado por el Decreto 403 de 2020, propone superar las limitaciones del control posterior, sin incurrir en los excesos del control previo que en su momento fue desestimado por sus implicaciones negativas. No obstante, su implementación ha despertado debates importantes sobre su alcance real, su efectividad y los posibles riesgos de coadministración.

El presente trabajo se adentra en este escenario con el fin de analizar en detalle el papel del control preventivo y concomitante, sus fundamentos jurídicos, su desarrollo normativo y sus implicaciones prácticas. A través de un enfoque jurídico y de casos representativos, que busca aportar una comprensión crítica y actualizada de esta figura, contribuyendo al fortalecimiento de un control fiscal que no solo sancione, sino que también prevenga y oriente de manera efectiva la gestión pública.

## **Planteamiento del problema**

Con el fin de garantizar la transparencia, eficacia y la legalidad en la gestión del gasto público, Colombia ha presentado una serie de acciones encaminadas al fortalecimiento del control fiscal, influenciada por cambios legislativos y jurisprudenciales con el trasegar del tiempo.

La Contraloría General de la República fue creada como resultado de la recomendación formulada por la misión Kemmerer en 1923, ante la necesidad de supervisar y garantizar que los recursos públicos se administraran de manera eficiente. Así, mediante la Ley 42 de 1923, se fundó el Departamento de Contraloría. Este organismo de control celebró en 2023 su centenario, durante el cual ha desempeñado funciones de control fiscal, evolucionando desde la implementación inicial del control previo y perceptivo. Sin embargo, este mecanismo presentó serios problemas en su ejecución, tales como la corrupción y la coadministración, producto de una intervención excesiva en la gestión pública, particularmente en los procesos de contratación. De hecho, la Contraloría llegó a condicionar e incluso vetar la capacidad contractual de las entidades estatales. La Corte Constitucional ha señalado que la razón que motivó la reforma del sistema de control fiscal previo en Colombia fue “los efectos perjudiciales de su implementación en el normal desenvolvimiento de la función administrativa”. Con la eliminación de dicho esquema se buscó erradicar la coadministración ejercida por los organismos de control, quienes, antes de la Constitución de 1991, intervenían en los procesos de contratación pública al punto de limitar la capacidad contractual de las entidades estatales. El principal defecto identificado en este modelo radicaba en que la intervención temprana de la Contraloría impedía la celebración de contratos cada vez que se detectaba el incumplimiento de los requisitos legales para contratar (Sentencia C-716 de 2002).

De igual forma, la aplicación del control previo enfrentó dificultades, especialmente en lo relacionado con la separación de funciones, lo que llevó a que se convirtiera en un sistema de

gestión compartida. Este enfoque fue objeto de críticas, ya que se vinculó con posibles casos de corrupción. Según lo señalado por el CONPES (2013), estas deficiencias surgieron debido a que, con el tiempo, estos controles comenzaron a afectar la autonomía e independencia de quienes tienen la responsabilidad del manejo y administración de los recursos públicos. Esto dio lugar a una dinámica de coadministración que, a su vez, generó una falta de responsabilidad clara entre los encargados de tomar decisiones sobre el gasto y la gestión de bienes estatales.

El control previo permitía que la autoridad fiscal interviniera antes de que el contrato estuviera formalmente establecido, lo que afectaba la autonomía de las decisiones administrativas. Por este motivo, la Corte Constitucional ha establecido que las contralorías “no deben involucrarse en el proceso de contratación. Su papel comienza únicamente una vez que la Administración ha tomado sus decisiones, es decir, cuando el contrato ya está perfeccionado” (Corte Constitucional, 1999, Sentencia C-113). Además, se ha señalado que dichas entidades no deben “interferir ni invadir las competencias administrativas ni asumir funciones de coadministración que no están contempladas en la Constitución” (Corte Constitucional, 1999, Sentencia C-113).

Por consiguiente, en la Constitución Política de 1991, se estableció el control posterior y selectivo. Este tipo de control, como su nombre lo indica, interviene al gestor fiscal una vez ejecutados los recursos. aunque, se identificaron falencias en este modelo, ya que su alcance se centraba en la revisión de actuaciones y documentos una vez se habían ejecutado los recursos, lo que dificultaba la prevención de irregularidades. Esto facilitaba que los responsables pudieran eludir sanciones o desviar recursos sin ser detectados a tiempo. Las principales falencias que presentaba el control posterior y selectivo fueron la falta de capacidad para detectar riesgos y prevenir daños al patrimonio económico del Estado, así como la imposibilidad de reaccionar oportunamente ante denuncias ciudadanas o hallazgos fiscales en tiempo real.

De esta manera, el Estado reconoció la necesidad de establecer acciones anticipadas para evitar daños al patrimonio público, lo que llevó a una importante modificación de la Constitución Política de 1991 mediante la adopción del Acto Legislativo 04 de 2019. Este acto incorporó al control fiscal la posibilidad de ser, además de posterior y selectivo, excepcionalmente preventivo y concomitante. Cabe mencionar que, para consolidar este fortalecimiento, se desarrolló el Decreto 403 de 2020, el cual enmarca la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República.

Como respuesta a las nuevas exigencias del control fiscal, la Contraloría General de la República adoptó un enfoque más proactivo mediante la implementación del control concomitante y preventivo. Este cambio se formalizó con la Resolución Reglamentaria Organizacional No. REG-ORG-0762 de 2020, la cual establece las condiciones y metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos. El objetivo de este instrumento es fortalecer los mecanismos de vigilancia mediante una supervisión en tiempo real, que permita detectar oportunamente riesgos que puedan comprometer la adecuada gestión de los recursos públicos.

Por consiguiente, en la metodología que es desarrollada por la Contraloría General de la República, observamos que reposa sobre cinco aspectos claves: normativa y directrices, auditorías y evaluaciones, monitoreo y seguimiento, capacitación y asistencia técnica y, para finalizar la tan importante participación ciudadana, formando en conjunto un método efectivo y proactivo que abarca las fases preventiva y concomitante en pro de garantizar la transparencia, eficiencia y legalidad del patrimonio público. Sin embargo, no se tiene certeza de su efectividad en la detección temprana de riesgos y en la intervención oportuna en los casos de mal manejo de los recursos públicos.

Es por esto que, se pretende realizar un análisis exploratorio que permita evaluar si el control concomitante y preventivo no solo presenta similitudes con el control previo derogado por sus falencias, sino también, si su implementación podría constituir una forma de coadministración, lo cual generaría riesgos similares a los ya identificados en el pasado. Se busca así determinar si esta modalidad de control representa un avance en el fortalecimiento del control fiscal o, por el contrario, un posible retroceso.

### **Pregunta de investigación**

¿Existe coadministración en la implementación del control preventivo y concomitante como complemento del control fiscal en Colombia?

### **Justificación**

El decreto 403 del 2020, dio origen al control concomitante y preventivo, implicando un seguimiento permanente a los recursos públicos, en aras de evitar el detrimento del patrimonio, empero no se ha analizado si dicho control ha sido provechoso y ha cumplido con su finalidad. Por ello, en el desarrollo de este trabajo de investigación abordaremos su impacto y efectividad para prevenir el daño patrimonial en Colombia.

Este control, de acuerdo con las resoluciones internas de la Contraloría General de la República, se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los recursos públicos, dando una gran importancia a la participación activa del control social y con la articulación del control interno, no obstante, el desconocimiento de la mencionada figura de control, obstaculiza la adecuada participación de la comunidad en el control fiscal, así pues, se pretende explicar en detalle la manera de solicitar y acceder a dicho control.

Se definirán y explicarán los mecanismos ordinarios o especiales de vigilancia fiscal, por medio de los cuales se ejecuta el control concomitante y preventivo, como los acompañamientos

en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión, la asistencia a audiencias de conciliación, las acciones de especial seguimiento, la advertencia y las demás que determine el Contralor General de la Republica.

El presente trabajo que concierne al área de conocimiento del derecho administrativo y constitucional, tiene un enriquecido contenido jurídico teórico, por lo cual, es relevante y representativo para la comunidad estudiante de derecho, puesto que se realizara una revisión de la evolución normativa del control fiscal, con aportes doctrinales y jurisprudenciales del mismo.

Finalmente, se espera facilitar la interpretación del funcionamiento, desarrollo y finalidad del control concomitante y preventivo, en los ciudadanos que mediante el control social contribuyen a vigilar el uso adecuado de los recursos públicos, para que, de este modo, puedan implementar el mencionado control excepcional y articular esfuerzos para mitigar el detrimento patrimonial en Colombia.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Analizar críticamente la figura del control fiscal preventivo y concomitante implementado en Colombia, a partir del Acto Legislativo 4 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, con el propósito de determinar si su aplicación puede configurar una forma de coadministración en la gestión contractual en Colombia.

### **Objetivos específicos**

Examinar el marco constitucional y legal del control fiscal en Colombia, desde sus antecedentes normativos hasta la reforma introducida por el Acto Legislativo 4 de 2019, compilando los pronunciamientos de la Corte Constitucional

Analizar el fundamento jurídico del control concomitante y preventivo ejercido por la Contraloría General de la República, a partir del Acto Legislativo 4 de 2019 hasta su desarrollo reglamentario mediante el Decreto 403 de 2020.

Examinar casos representativos entre 2020 y 2024 en los que la Contraloría General aplicó el control concomitante y preventivo, como los contratos APP No. 001 de 2015 (COVIMAR–ANI) y el Contrato de Obra No. 016 de 2015 (Aguas Córdoba S.A. E.S.P.), para evaluar su eficacia e impacto en la gestión administrativa y determinar si configuran coadministración.

Proponer lineamientos metodológicos y jurídicos que fortalezcan el ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, garantizando su legitimidad constitucional y eficacia sin vulnerar la autonomía administrativa.

## CAPITULO I

### Historia y evolución normativa del control fiscal

La historia del control fiscal en Colombia es tan extensa que se remonta a la creación del Departamento de Contraloría, establecido mediante la Ley 42 del 19 de julio de 1923, como resultado de la Misión Kemmerer. Esta denominación fue modificada posteriormente, ya que, como lo afirma Younes, 1998 (1998), no fue sino hasta el año 1945 cuando se adoptó el nombre de Contraloría General de la República, al ser incluida en la Constitución Política. Este modelo se mantuvo vigente hasta la expedición de la Ley 20 del 28 de abril de 1975, promulgada durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, con el propósito de moralizar la administración pública (Pág. 192).

Para efectos del presente trabajo, se aclara que al referirse a la “Contraloría General de la República<sup>1</sup>” o simplemente a la “Contraloría”, se está haciendo alusión al máximo órgano de control fiscal en Colombia, el cual también podrá ser identificado mediante las siglas “CGR”. Esta entidad es la única facultada para ejercer el control concomitante y preventivo. Así mismo, cuando se mencione a las “Contralorías Territoriales<sup>2</sup>”, se entenderá que se trata de los entes de fiscalización descentralizados presentes en el territorio nacional.

Pues bien, para los fines del presente estudio, partiremos de los hitos históricos más relevantes que dieron origen al control concomitante y preventivo. Asimismo, se analizará la implementación del control posterior y selectivo, creado con la Constitución Política de 1991, así como los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto.

---

<sup>1</sup> La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado en Colombia. Su función principal es vigilar la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

<sup>2</sup> Entidades públicas con autonomía administrativa y presupuestal que ejercen control fiscal sobre los recursos y bienes públicos en los departamentos, distritos y municipios

Un punto relevante en la historia del control fiscal colombiano, se dio con la expedición de la Ley 20 del 28 de abril de 1975<sup>3</sup> donde fueron fijadas las directrices para el ejercicio del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, garantizando su conservación y adecuado rendimiento, allí se definió el alcance del sistema de control fiscal que venía aplicando la Contraloría empleando las etapas de control previo, control perceptivo y control posterior de carácter restringido sobre las dependencias incluidas en el presupuesto nacional y ejercido por auditores fiscales o funcionarios designados por el Contralor (Corte Constitucional, 2015).

Luego, el 11 de mayo, es expedido el Decreto 925 de 1976<sup>4</sup>, el cual abarcaba los atributos clave que enmarcaban el control previo y algunos otros aspectos que pretendían realizar una reorganización del sistema tributario en el país, se estableció un control previo, perceptivo y posterior, control posterior que tenía un carácter restringido, encontramos que los artículos 2, 3 y 4 de dicho decreto, enmarcaban el concepto de dichos controles. El control previo evaluaba de antemano la ejecución de las operaciones, así como los documentos que las respaldaban, verificando de esta manera el cumplimiento del soporte jurídico, administrativo y procedimental que requerían. El control perceptivo se encargaba de realizar la comprobación de fondos, valores y bienes del erario, confrontando comprobantes, documentos, libros y demás registros. El control posterior rectificaba las operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control, comprobando que todos los documentos y anexos se ajustaran a las normas, reglamentos y procedimientos establecidos (Presidencia de la República de Colombia, 1976. Decreto 925. Artículos 2, 3 y 4).

Visto esto, podemos aseverar que, el control preventivo y concomitante, tiene sus orígenes en el control previo establecido en el decreto mencionado con anterioridad, Control previo que

---

<sup>3</sup> “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.”

<sup>4</sup> 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.

tuvo muchas controversias, pues su alcance desbordado terminaba en coadministración y corrupción. Así lo expuso la Corte constitucional, “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 control y se ha prestado también, para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas” (Corte Constitucional de Colombia, 2002, Sentencia de C-716-02).

Entonces, la Corte ratificó que la principal razón para derogar el sistema de control fiscal previo en Colombia se debió a los perjuicios en su implementación, afectando de manera directa el desarrollo de la función administrativa. En el mismo pronunciamiento, Sentencia de C-716-02 indicó que, “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” (Sentencia C-716-02).

Es así, como a partir de la Constitución Política de 1991, se planteó un nuevo modelo de control fiscal que vigilara además de la gestión fiscal, todo el control de resultado de la administración (Constitución Política, 1991), reformulando la idea del modelo del control fiscal que se venía desarrollando orientada hacia un enfoque evaluativo de la gestión de la fiscalización. Así pues, en la Constitución Política se estableció:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes 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 territorial (Art 267).

En consecuencia, el legislador otorgó autonomía e independencia en las tres ramas del poder público, señalando la necesidad de abandonar las malas prácticas que venían aplicándose hasta la fecha y sustituyéndoles con un control posterior y selectivo donde la ciudadanía pudiera hacer parte integral de la ecuación, evaluando los resultados en el ejercicio y manejo de los recursos por las administraciones. Con dichos elementos, se pretende evitar la coadministración del organismo de control en la función administrativa, suprimiendo los problemas que se presentaban en el control previo. La Corte expresó que:

La gestión fiscal como proceso de operaciones administrativas de explotación, disposición y administración de los recursos que constituyen el patrimonio de la Nación, de sus entidades descentralizadas, de los particulares, así como el recaudo de fondos, la buena adquisición o enajenación de bienes e inversiones se hace en forma posterior y selectiva. Esta función tiende a evitar que el control incida negativamente en la administración, de manera que los sujetos de este control dependan de autorizaciones previas a la ejecución de sus actos, igualmente es selectiva, pues no deben ser objeto de control todas las actuaciones, sino aquellas que la Contraloría estime deben ser revisadas, sin que se

congestione la actividad administrativa de los sujetos controlados (Sentencia C-167 de 1995).

Se infiere entonces que, este nuevo modelo fue constituido a partir del opuesto conceptual del control previo, dando lugar a los conceptos de “posterioridad” y “selectividad”, que contrarrestaban la figura de coadministración del órgano fiscal en la ejecución del recurso público. La aludida función de carácter posterior, tenía como regla general, efectuarse al finalizar la gestión administrativa, la Corte en Sentencia C-113 de 1999, la define como “empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones”. Basándose en esta regla, la Corte resolvió declarar inexecutable parcialmente el artículo 108 de la Ley 42 de 1993, que otorgaba al ente de control fiscal, la facultad de disponer “cuando lo considerara conveniente” realizar de audiencias de adjudicación de las licitaciones públicas. Pues desconocía el artículo 267 de la Carta Magna, “pues instituye una modalidad de control previo y, adicionalmente, confiere al organismo fiscal una función de naturaleza administrativa” (Corte Constitucional de Colombia, 1993, Sentencia C-529). Dicho esto, con la constitución de 1991, se pretendía dejar atrás todo lo relacionado con control previo y la coadministración, para lo que la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones tuvo que depurar la presencia de rezagos de dicho control previo.

En este mismo sentido, la ley 42 de 1993, la cual trata “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, en su artículo 5 determinaba clara y concisamente las particularidades del control posterior y selectivo, partiendo de la definición que se daba en el artículo 267 de la Constitución Política donde el control posterior hace referencia a la vigilancia de las operaciones, procesos, actividades y resultados ejecutados por los sujetos de control, y por control selectivo; comprendiendo el procedimiento técnico mediante el cual se realizaba la selección de una muestra representativa de recursos, operaciones o actividades con el

propósito de obtener conclusiones sobre un universo respectivo en el desarrollo del control fiscal (Ley 42, 1993).

Este cambio de visión marcó la delimitación del control fiscal, haciendo que su vigilancia estuviera fundamentada en los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales, abarcando un rango amplio de atributos que consolidaron un modelo de control integral. Donde se evaluaba la administración en un periodo de tiempo determinado, supervisando la asignación de recursos con el fin de potencializar los resultados, guardando el principio de menor costo, y verificando que los resultados se logaran de manera oportuna y verificando el cumplimiento de sus objetivos y metas. Tal y como se señalaba en el proscrito artículo 8 de la Ley 42 de 1993, toda vez que permitía realizar una identificación entre entidades territoriales, la correlación económica y la distribución de costos y beneficios, con el fin de cuantificar el impacto en el deterioro de los recursos naturales, haciéndolo en un modelo orientado a gestión y resultados, evaluando la indebida administración y ejecución posterior del patrimonio público (Ley 42, 1993).

Así mismo, el derogado artículo 25 establecía el ejercicio del control fiscal sobre los contratos celebrados con fundamento en el artículo 355<sup>5</sup> de la Constitución Nacional, el artículo 26 enmarcaba el control posterior que debía ejercer la Contraloría General de la República sobre las cuentas de cualquier entidad territorial y el artículo 49 que tendría la facultad de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, particulares y entidades que manejaran bienes o fondos de la nación (Ley 42, 1993), articulados derogados por el decreto 403 de 2020<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Artículo 355. CP. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

<sup>6</sup> Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República.

Analizados los argumentos antes esbozados, en cuanto a la actuación posterior de la Contraloría, con lo que se pretendía dar solución a las dificultades del control previo con la presencia coadministración, al aplicarlo como único control desencadenó un resultado contraproducente, ya que al ejercer la vigilancia fiscal únicamente con el control posterior se presentó un actuar ineficiente por parte del ente de control, pues se actuaba una vez causado el detrimento al recurso o bien público, convirtiéndose en un” mero certificador de detrimentos al patrimonio público” como lo señaló la misma Contraloría General de la República, en circular No. 005 del 21 de junio de 2007 (pág. 53, 54), esto debido también a los altos índices de corrupción en el país. Así pues, a fin de proteger el recurso público y mitigar dificultades que se estaban presentando por el modelo de control fiscal que se venía desarrollando, donde se actuaba una vez se había materializado el daño. Y teniendo en cuenta que en innumerables casos los daños al patrimonio resultaban previsibles, pero en términos jurídicos y económicos este no ocurría, pues era imposible proceder a la actuación por parte de los órganos de fiscalización.

Ahora bien, otro acontecimiento de relevancia para nuestro objeto de estudio se da con la promulgación del Decreto 267 de 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se incluyó mediante el artículo 5, numeral 7, una función a la Contraloría que le permitiría advertir sobre el riesgo inminente al que se vería expuesto el erario, así (Decreto 267, 2000):

Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados (No 7, art 5).

Se observa que esta función de advertencia es otra de las bases en la cuales se cimentó el actual control connotante y preventivo, el cual tiene como finalidad, la función de advertir al gestor

fiscal a través de la facultad exclusiva del Contralor General de la República. Empero, dicha función estipulada en el decreto 267, fue derogada por la honorable Corte Constitucional en el 2015, mediante sentencia C-103 de 2015<sup>7</sup>, considerándola una afectación a los principios constitucionales, actuando como un control previo, y que pesar de no tener efectos vinculantes para sus destinatarios, influía en el rumbo de las acciones o decisiones a tomar por el administrador del gasto y yendo en contra de la facultad que tenía la Contraloría de solo actuar de manera posterior.

La Corte en su sentencia C-103 2015, indicó que se presentaba una coadministración, pues si bien el control buscaba precaver la pérdida de recursos, también podía promover o coaccionar las decisiones del operador del gasto, incluso se veía como restrictivo. La Corte señaló que; se comprometía la autonomía e independencia de la Contraloría y que dicho control constituía un foco de corrupción (CC, 2015), Se consideraron tres aspectos sobresalientes en relación con la coadministración que implicaba la función de advertencia establecida en el Decreto 267 de 2000, lo cual motivó la decisión de declarar inexecutable dicho articulado. En este sentido, se señaló que dicha función:

(i) propiciaba la intrusión directa del organismo de vigilancia en la toma de decisiones ejecutivas, intromisión que frecuentemente obstaculizaba, cuando no vetaba, el normal desenvolvimiento de la Administración; (ii) el ejercicio del control previo, pese a sus connotaciones administrativas, no implicaba responsabilidad administrativa alguna para la Contraloría y además comprometía la necesaria independencia y autonomía del ente

---

<sup>7</sup> Declarar INEXEQUIBLE el numeral 7º del artículo 5º del 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”.

fiscalizador; (iii) paradójicamente, se consideraba que dicho sistema constituía un foco de corrupción (Corte Constitucional, 2015, Sentencia C-103).

El control posterior y selectivo se continuó aplicando, aunque, debido a la metástasis que ha generado la corrupción en nuestro país, el control posterior y selectivo instituido en la constitución de 1991, resultó ser insuficiente para combatir este fenómeno y evitar el menoscabo de los recursos públicos. Viéndose la imperiosa necesidad que el constituyente facultara de armas a la Contraloría General de la República para combatir la corrupción, trayendo antecedentes del control previo, para apoyar al control posterior y selectivo. Por ello, se reformó la norma suprema, en lo referente al control fiscal, reforma efectuada mediante el acto legislativo 04 de 2019.

#### **Acto legislativo 04 de 2019 “por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”**

Durante el periodo de Carlos Felipe Córdoba Larrarte<sup>8</sup>, como Contralor General de la República, los sindicatos de las Contralorías y la Junta Central de Contralores Territoriales promovió dicha reforma constitucional, con el objeto de mejorar y fortalecer el control fiscal en Colombia, por eso, viéndola necesidad de nuevas herramientas que contribuyeran a mejorar el control fiscal, defendió e impulsó la citada reforma, debido a que en su momento las herramientas con las que se contaban se hacían ineficaces. “No podemos ser una piedra en el zapato de las instituciones especializadas. Quiero dejar una Contraloría con tecnología de punta” (Córdoba, 2019). El grupo promotor de la reforma al control fiscal, enfatizaba su postura, como una necesidad imperiosa de la sociedad, de optimizar desempeño de todos los entes de control fiscal para que de manera oportuna y eficaz pudiesen intervenir a los sujetos de control, así como realizar ajustes dentro de la institucionalidad de la Contraloría.

---

<sup>8</sup> Contralor General de la República (2018-2022)

La reforma se sustentó en la necesidad de adecuar las Contralorías a la contemporaneidad, a las realidades presentadas respecto a la gestión fiscal, la presencia de corrupción y demás factores que influían e influyen en la pérdida de recursos. se consideró que el modelo de control fiscal posterior y selectivo era insuficiente para lograr la efectiva y oportuna protección del patrimonio público. esto, debido a que:

(i) tenía por objeto exclusivo la reparación del daño fiscal, no la prevención del riesgo, (ii) no operaba ‘sobre cualquier acto de la administración sino sobre algunos que se consideren’ y (iii) era inidóneo para garantizar la adecuada destinación de los recursos públicos porque, una vez estos eran ejecutados indebidamente por la administración, la posibilidad de recuperación era muy baja (Gaceta del Congreso No. 195 de 2019, p. 19).

Luego de haberse surtido todo el procedimiento y de superar los debates en el legislativo, el 18 de septiembre de 2019 el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo No. 04 de 2019 “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal” este acto legislativo modificó la constitución política de Colombia de 1991, en sus artículos 267,268,271 272 y 274.

En cuanto al artículo 267 constitucional, las modificaciones más representativas que se efectuaron, además de ampliar el campo de acción de la CGR, extendiéndolo a todos los niveles administrativos y para toda clase de recursos públicos, sobresale la creación del control concomitante y preventivo, además del control posterior y selectivo, se incluyó este control, el cual tiene sus orígenes desde antes de la constitución del 1991.

Frente al factor de competencia, se le otorgó una facultad al Contralor General de la República, denominada la competencia prevalente, como lo consagra la norma (C.P, 1991):

La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley (Art 267).

Esta competencia prevalente se efectuará mediante la intervención funcional sobre las Contralorías Territoriales, desplazándolas en sus competencias y asumiendo directamente el conocimiento de asuntos objeto de la intervención. Así lo señala el decreto 403 de 2020<sup>9</sup>:

Artículo 18. Intervención funcional oficiosa. La Contraloría General de la República podrá intervenir en cualquier tiempo en los ejercicios de vigilancia y control fiscal a cargo de las Contralorías territoriales de manera oficiosa, desplazándolas en sus competencias y asumiendo directamente el conocimiento de los asuntos objeto de intervención, en virtud de la prevalencia que ostenta sobre aquellas (...) (Decreto 403, 2020, art 18).

La Corte puntualizó estas modificaciones realizadas por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019 en su sentencia C-090 de 2022:

- (i) Incluir la vigilancia fiscal como función pública, en cabeza de la Contraloría General;
- (ii) Precisar que la vigilancia y el control fiscal ejercidos por la Contraloría General tienen por objeto los fondos o bienes públicos en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos;
- (iii) Indicar que la ley regulará el ejercicio de las competencias entre Contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;
- (iv) Establecer que el control ejercido por la Contraloría General de la República es preferente, según lo defina la ley;
- (v) Introducir la figura del control preventivo y concomitante, definirla, y disponer que la ley regulará su ejercicio, así como los sistemas y principios que le son aplicables;
- (vi) Aclarar que la vigilancia de

---

<sup>9</sup> Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

la gestión fiscal incluye el seguimiento permanente del recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal; (vii) Consagrar el desarrollo sostenible como fundamento del control financiero, de gestión y resultados; (viii) Estatuir que la Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que regule la ley; (ix) Establecer que el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público, y que su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley; (x) Precisar que la Contraloría General de la República, además de las inherentes a su propia organización, no tendrá funciones administrativas distintas a las del cumplimiento de su misión constitucional; (xi) Disponer que el Congreso puede proveer las faltas temporales del cargo de Contralor General que superen 45 días; (xii) Adicionar ciertos requisitos para ser elegido Contralor General de la República (xiii) Prohibir que pueda ser elegido Contralor General quien se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional en el año inmediatamente anterior a la elección (Corte Constitucional, sentencia C-090 de 2022).

Continuemos analizando que facultades fueron otorgadas al Controlar General de la República, incorporadas en el artículo 278 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del acto legislativo 04 de 2019, a las trece atribuciones que contemplaba el articulado previo a su reforma. Se adicionaron principalmente cinco funciones. (C.P,1991):

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir

la ocurrencia de un daño (...) (art 268, No 13). Función de advertencia que toma gran relevancia para ejercer el control preventivo y concomitante, y la estudiaremos en capítulos siguientes.

14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales (...) (art 268, No 14). Vemos en esta función, establecida la intervención funcional oficiosa, de la que hablamos previamente.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y del tesoro y certificar el balance de la hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación. (art 268, No 15).

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia. (art 268, No 16).

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos (art 268, No 17).

Podemos observar que, se ampliaron facultades para el Contralor General de la República, incluso facultándolo para trabajar armónicamente con el Auditor General de la República (C.P,1991):

(...) dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal (art 268, No 12).

El artículo 3 del acto legislativo, modificó el artículo 271<sup>10</sup> constitucional, dándole un valor probatorio a los ejercicios de vigilancia y control fiscal y los procesos de responsabilidad fiscal (C.P,1991, art 271). Valor probatorio que podrá ser objeto de reproche, bajo el ejercicio de la defensa y contradicción ante un eventual proceso penal.

Sobre el artículo 272 de la Carta Magna, modificado por el artículo 4 del acto legislativo 04 de 2019, se vislumbra como reformas principales; la potestad de competencias concurrentes entre Contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República, así como también, se faculta a La Auditoría General de la República para que certifique las Contralorías Territoriales según indicadores de gestión, para que de ser necesario la Contraloría General de la República intervenga administrativamente<sup>11</sup> a estos Entes de control fiscal territorial (C.P,1991, art 272).

Finalmente, el artículo 5 del acto legislativo 04 de 2019 que modificó el artículo 274<sup>12</sup> constitucional, adiciona sustancialmente requisitos de procedimiento y elección del Auditor General de la República y la extensión de vigilancia de la gestión fiscal a todas las Contralorías Territoriales

Vemos que el Acto Legislativo 04 de 2019 no reemplazó los artículos constitucionales que reformó, pero si modificó e incorporó otras premisas a su texto. además, se facultó al presidente para desarrollar el acto legislativo 04 de 2019, *es decir, que fue de manera restrictiva.*

---

<sup>10</sup> Artículo 271. Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la fiscalía general de la Nación y el juez competente.

<sup>11</sup> Artículo 32. Decreto 403 del 2020. Definición y alcance. La intervención administrativa es la potestad constitucional del Contralor General de la República, en virtud del principio de subsidiariedad, para asumir temporal y parcialmente las competencias atribuidas a las Contralorías Territoriales, en materia administrativa y misional, en los casos y bajo las condiciones previstas en el presente Decreto Ley, con el fin de garantizar la objetividad y/o la eficiencia en el ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal a nivel territorial.

<sup>12</sup> Artículo 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. Para ser elegido Auditor General se requiere (...)

En consecuencia, se presentaron demandas de inconstitucionalidad por vulnerar esta restricción y extralimitarse en las facultades otorgadas en el acto legislativo, como sentencia relevante tenemos la Sentencia C-140-2020.

El acto legislativo, fue objeto de demanda de inconstitucionalidad demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de manera parcial, del Acto Legislativo 4 de 2019. Frente al articulado 1, demando lo referente a la incorporación del control concomitante y preventivo y en relación con el artículo segundo, que establece las atribuciones del Contralor General de la República, demandó el numeral (13), que versa sobre la función de advertencia. Aducía el ciudadano demandante que el control fiscal preventivo y concomitante sustituía pilares esenciales de separación de poderes establecida en la constitución política de 1991 y del de cual se desprende el control fiscal posterior y selectivo.

Por su parte, la Corte consideró que en principio que el acto legislativo era legítimo y no violaba la constitución, además que su procedimiento estuvo ajustado a la misma y respetaba el principio de proporcionalidad para alcanzar los objetivos para los que fue creado. Del mismo modo, en cuanto a la separación de poderes que señala infringía el acto legislativo, la Corte verificó que el acto no invadiera las competencias exclusivas de las ramas del poder público, se aseguró de revisar si asignaba funciones a los poderes públicos que no correspondiera a su naturaleza y finalidad, que no afectara su independencia, que se mantuviese el equilibrio entre poderes, para no alterar las competencias, respetando la autonomía de cada poder.

Igualmente, refiriéndonos a la función de advertencia demandada, la Corte sostuvo que el control concomitante se creó para perfeccionar e integrar el control fiscal posterior y selectivo, con el ideal de prevenir el daño, o como lo estipulo la sala “la intención del constituyente derivado fue complementar el sistema actual de control por considerarlo insuficiente y añadirle el modelo de

control preventivo y concomitante ejercido a través del seguimiento constante y paralelo de la gestión fiscal, a partir de la función de advertencia, sin que ello implique coadministración, eliminando riesgos potenciales y daños previsibles. En tal medida se dejó claro que no se buscaba juzgar la actividad del gestor público, sino el prevenir el daño, a través de un mecanismo eficaz y legítimo para evitar que el gestor fiscal tome decisiones que vayan en contravía del erario” (Sentencia C-140-2020)

Entonces, adicionó la Corte que el control preventivo y concomitante no puede constreñir en las decisiones de la administración, no se puede presentar coadministración o cogestión, por tanto, la función de advertencia, llegó para identificar los riesgos que se presenten en los proyectos evaluando dichas situaciones y en consecuencia que se tomen los correctivos respectivos antes de que se genere un daño al patrimonio.

Es imperativo traer a colación las diferencias principales que pueden establecerse en el control previo instituido antes de la Constitución de 1991 y, el control concomitante y preventivo, creado por el Acto Legislativo 04 de 2019. Al respecto, la Corte Constitucional en esta sentencia ilustra claramente dichas discrepancias, así:

Tabla 1

*Diferencias entre el Control Previo y Control Concomitante y Preventivo*

<b>Control previo</b>	<b>Control concomitante y preventivo</b>
En el trámite previo a la celebración del contrato debía asistir un representante de la Contraloría General, de manera que, si tenía observaciones sobre el mismo, no era posible contratar hasta tanto la Contraloría no se hubiere pronunciado y se reestudiara el asunto (Decreto 925 de 1976 art. 5).	El control “preventivo y concomitante” tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos.

La contratación estatal estaba sometida al visto bueno del Contralor (Decreto 911 de 1932 art. 9, Ley 20 de 1975 art. 9).

El control preventivo y concomitante se ejerce de forma paralela, a través de advertencias al gestor fiscal, sin que las mismas resulten vinculantes.

*Nota. Elaboración propia con base en Sentencia C-140 (2020).*

De esta manera, la Corte indicó que el control concomitante y preventivo no detiene la actividad administrativa a diferencia del control previo, no obstante, para evitar que el control preventivo pueda confundirse y llegar a configurarse como el antiguo control previo, la Corte aduce que deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

i) La advertencia permite que el gestor continúe su actividad sin que constituya un prejuzgamiento. No se trata de definir cómo y en qué ejecutar los recursos, sino de indicar a la administración cuándo se puede llegar a materializar un daño. (...) ii) En relación con las empresas de economía mixta, la reforma debe ser entendida de modo tal que no paralice la actividad administrativa, no implique un prejuzgamiento, ni termine por afectar el adecuado desarrollo de las actividades de las empresas del Estado. (...) iii) Se debe garantizar la autonomía territorial. El eventual ejercicio de la intervención funcional se debe realizar en el marco del respeto por la autonomía territorial. iv) Se debe separar adecuadamente las funciones de prevención, investigación y sanción, como una garantía al debido proceso (Sentencia C-140-2020).

En razón a lo anteriormente expuesto, la Corte resolvió declarar exequibles las expresiones demandadas del artículo 1º y el numeral 13 del artículo 2º del Acto Legislativo 4 de 2019.

Los mismos artículos<sup>13</sup> fueron objeto de reproche de inconstitucionalidad, resuelto por la Corte Constitucional en Sentencia C-198-2020 del magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez, y en la sentencia C-492-2020, del Magistrado Ponente Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo.

---

<sup>13</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el segundo y el tercer inciso del artículo 1º y el numeral 13 del artículo 2º del Acto Legislativo 4 de 2019, “Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”.

empero, atendiendo que la Corte ya se había manifestado al respecto, la sala concluyó que se había configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, declaró estarse a lo resuelto la sentencia C-140-2020.

De igual manera, en sentencia C-226 del 2021, la Corte analizó la demanda presentada al párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, demandado de inconstitucionalidad, de manera parcial en lo que respecta a “Exclusivamente para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.” Los demandantes señalaban que el texto citado, sustituyó el principio de separación de poderes, base esencial de la Constitución de 1991, toda vez que otorgaron facultad al presidente para legislar con el objeto de regular y desarrollar dicho acto legislativo, extralimitando sus funciones. No obstante, analizados los argumentos de la demanda, por la falta de fundamentos legales y ausencia de los elementos esenciales, la Corte decidió “inhibirse de proferir una decisión de fondo, respecto de la exequibilidad del párrafo transitorio (parcial) del artículo 2 del acto legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal, por ineptitud sustantiva de la demanda” (Corte Constitucional, Sentencia C-226/21).

### **Decreto 403 del 2020 “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del acto legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”**

El 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, emite el decreto 403 de 2020, este decreto desarrolla los artículos [267](#), [268](#), [271](#), [272](#) y [274](#) de la Constitución Política, artículos modificados por el acto legislativo 04, mismos que se desarrollaban, principalmente, en las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, lo que conlleva a ajustar los enunciados normativos al nuevo modelo de vigilancia y control fiscal

mediante el decreto 403 de 2020. En él, igualmente se desarrolla el control concomitante y preventivo, su conceptualización, requisitos y demás características, asunto que será estudiado en el siguiente capítulo.

Este decreto también ha sido objeto de demandas de inconstitucionalidad por lo que debemos analizar la jurisprudencia en relación al decreto ley 403 de 2020, al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, en primera medida tenemos la sentencia C-090 de 2022<sup>14</sup>, donde se demandó de inconstitucionalidad el título XIII -artículos 124 a 148- del decreto, que versaba sobre el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal, en este capítulo se modificaba, adicionaba e introducía nuevas figuras a los procesos de responsabilidad, por lo que se afectaba algunos artículos de la ley 610 del 2000<sup>15</sup> y 1474 de 2011<sup>16</sup>, por ende, el demandante consideraba que el presidente se extralimitaba en las facultades otorgadas por el Congreso de la República, en el párrafo del artículo 268 constitucional. Consecuentemente, la Corte consideró válidos los argumentos y al observar que no existía relación de conexidad entre lo regulado por el título XIII y el alcance material que otorgaba el párrafo transitorio del artículo 268 superior, ni tampoco desarrollaba ninguna de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019, resolvió declarar inexecutable el título XIII<sup>17</sup> del decreto 403 de 2020 y en consecuencia procedió declarar la reviviscencia de los artículos que habían sido objeto de modificación por el título XIII del decreto.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, 2022, Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>15</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

<sup>16</sup> “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”.

<sup>17</sup> título XIII -artículos 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, y 148- del Decreto Ley 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”.

La Corte también se pronunció en Sentencia C-113 de 2022, ya que bajo las mismas premisas fue demandado por inconstitucionalidad los títulos XII artículos 106 a 123, y XIII - artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020, es decir, que el acto legislativo 04 de 2019 no facultaba al ejecutivo para que se pronunciara, modificara o regulara la jurisdicción coactiva (XII artículos 106 a 123). Al respecto del título XIII -artículos 124 a 148, la honorable Corte manifestó que había configurado el fenómeno de cosa juzgada formal y absoluta, por lo tanto, resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022. Respecto al título XII artículos 106 a 123, una vez estudiados los argumentos de la demanda, la Corte concluyó en sentencia C-113 que lo legislado no tenía conexidad con lo facultado por el acto legislativo 04 de 2019, por este motivo declaró la inexecutable del título y la reviviscencia de algunos artículos de la ley 42 de 1993 “sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” (Corte Constitucional. (2022). Sentencia C-113 de 2022).

De igual manera, la Corte en sentencia C-237 de 2022 estudió la inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 45 a 52, 124 (parcial) y 126 (parcial) del Decreto Ley 403 de 2020. Al respecto, determinó que operaba la cosa juzgada, para al artículo 2 consideró que los fundamentos no satisfacían la carga de certeza, a diferencia de los artículos 45 a 52, en los cuales se otorgaba la razón al demandante. Así las cosas, resolvió: “Primero. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022, mediante la cual la Corte declaró la inexecutable de los artículos 124 y 126 del Decreto Ley 403 de 2020. Segundo. Declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 403 de 2020. Tercero. Declarar inexecutable los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 del Decreto Ley 403 de 2020.” (Corte Constitucional. (2022). Sentencia C-237 de 2022). Aunado a lo anterior, declaró la reviviscencia

e los artículos 9 a 18 y 21 a 24 de la Ley 42 de 1993, los cuales habían sido derogados por el artículo 166 del decreto ley 403 de 2020.

### **La Contraloría General de la República**

No podemos dejar de mencionar al ente de control fiscal más importante de Colombia, establecido en la Constitución con dicha naturaleza, en el artículo 117 “El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control”<sup>18</sup>. Y artículo 119 “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración”.

La función de vigilar la gestión fiscal es exclusivamente de su competencia y a ella pertenece de igual forma el ejercicio del control fiscal. De esta manera, si revisamos el artículo 267, se puede determinar el desarrollo que ha tenido la noción de control fiscal, quién puede ejercerlo, la naturaleza de su carácter posterior y selectivo, concomitante y preventivo, y de igual forma los distintos sistemas que lo integran.

La entidad realiza control micro y control macro, en el control micro realiza las auditorías de desempeño, de cumplimiento y financiera, en estos procedimientos, los equipos auditores que generalmente están conformados por equipos interdisciplinarios, se formulan observaciones que inicialmente deben ser comunicadas a la entidad sujeta de control para que ejerza su derecho a la defensa y contradicción, todo en aras del debido proceso, pueden ocurrir dos cosas, la primera de estas es que la entidad objeto de control, desvirtúe la observación con las pruebas que pueda allegar, sino lo hace, as observaciones se validaran, es decir se mantendrán y posteriormente se convertirán en hallazgos, definidos por la Contraloría General como un “hecho irregular relevante que se obtiene de la evaluación fiscal, el cual se obtiene al comparar la condición, es decir la

---

<sup>18</sup> Constitución Política De Colombia, Artículo 117.

situación detectada, con el criterio, lo que establece la normatividad que debería ser”<sup>19</sup> . Los hallazgos establecidos pueden ser de incidencia administrativa, que tienen como consecuencia la mejora de procesos, disciplinaria, que resultan de presuntas faltas a las funciones de los servidores públicos y fiscal, que resultan sospechas sobre irregularidades en la planeación y ejecución de los recursos públicos, y penal, que serán actuaciones que pueden incorporarse en algún tipo penal establecido en la ley 599 del 2000<sup>20</sup>.

Finalizadas las auditorias, se remiten los hallazgos disciplinarios a la Procuraduría o a la Personería correspondiente, con excepción de las personerías de municipios de sexta categoría, los hallazgos fiscales a las dependencias de responsabilidad fiscal de la Contraloría, y los penales a la Fiscalía General de la Nación.

La Contraloría General de la República ejerce por mandato Constitucional el Control Fiscal microeconómico, Control Fiscal macroeconómico y la responsabilidad fiscal. El control micro, establecido en el artículo 31 del Decreto 267 de 2000, como “aquel que cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del ejercicio del control fiscal”. la Auditoría General indica que es “La tarea de revisión y evaluación de la gestión y los resultados de cada entidad sujeto de control, en una o varias vigencias, con el fin de determinar el buen uso de los recursos públicos, la razonabilidad de sus estados financieros y el cumplimiento de cinco principios de la gestión pública, a saber: eficiencia, eficacia, economía, valoración de costos ambientales y equidad” (Auditoría General de la República, 2023, p.32).

---

<sup>19</sup> Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y las Políticas Públicas (s.f.). Contraloría General de la República. Glosario.

<sup>20</sup> Por la cual se expide el Código Penal.

El control macro, instituido en el artículo 32 del Decreto 267 de 2000, como “la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala general y territorial, como por sectores de actividad”.

La Corte ha destacado que “la Contraloría General de la República es un organismo de control estatal con competencias específicas, que acompaña horizontal, colaborativa y armónicamente a las ramas tradicionales del poder público, a través de una función especializada y autónoma mediante la cual inspecciona la actividad fiscal externa de todas las instituciones del Estado desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultado” (Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2018).

### **Control posterior y selectivo**

El control posterior y selectivo es por regla general la manera de ejercer la vigilancia y el control fiscal sobre la gestión fiscal a los sujetos de control<sup>21</sup>; definiendo la vigilancia como “la función pública de vigilancia, con el fin de observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal” (Decreto 403, 2020, artículo 2) y por control fiscal “la función pública de fiscalización, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un

---

<sup>21</sup> Decreto 403, Artículo 2. Definiciones: sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos.

pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello” (Decreto 403, 2020, artículo 2).

Lo encontramos establecido en la carta magna en su artículo 267<sup>22</sup>, como lo hemos venido estudiando, pero también fue conceptualizado en el decreto 403 del 2020, en su artículo 53: “Se entiende por control posterior la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad”.

Entendiendo como Posterior, que los organismos de control fiscal solo están facultados para desplegar sus competencias una vez la administración ha actuado, de modo que su actividad empieza justamente cuando esta ha adoptado sus decisiones; y como Selectivo, porque se basa en la elección de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, mediante un procedimiento técnico, a fin de obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal (Artículo 5 de la Ley 42 de 1993).

El modelo de control fiscal posterior y selectivo ha desempeñado un papel central en la vigilancia de los recursos públicos en Colombia, al permitir el análisis detallado de la gestión administrativa una vez esta ha concluido. Su carácter técnico y su aplicación sobre muestras representativas han contribuido a la detección de irregularidades, la recuperación de recursos y la formulación de hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal y penal. Sin embargo, a pesar de su utilidad en términos de control ex post, este modelo presenta limitaciones sustanciales donde la

---

<sup>22</sup> 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.

prevención del daño resulta más eficiente que su misma reparación, especialmente en una administración pública cada vez más compleja, dinámica y vulnerable a actos de corrupción. Debido a las falencias estructurales del enfoque exclusivamente posterior, así como su limitada capacidad de intervención temprana y su reacción tardía frente a los hechos consumados, se hizo evidente la necesidad de un modelo de fiscalización más ágil, preventivo y articulado con los principios de eficiencia y transparencia. Esta necesidad se agudizó en escenarios como la contratación pública, la ejecución presupuestal y las obras de infraestructura, en los cuales el seguimiento en tiempo real y la detección oportuna de anomalías podrían evitar perjuicios graves al patrimonio público (Corte Constitucional, 2020). Así, el sistema de control fiscal colombiano comenzó a evolucionar, ampliando sus herramientas de vigilancia.

En respuesta a estas exigencias, surgió el control concomitante y preventivo, con el propósito de transformar el ejercicio del control fiscal. Este mecanismo permite el seguimiento simultáneo a la ejecución de los actos administrativos, orientado a anticipar riesgos y evitar errores antes de que se materialicen. Esta nueva forma no sustituye al control posterior, sino que lo complementa, integrando una visión más amplia, moderna y eficaz del control fiscal. Su implementación marca un punto de inflexión en la actuación de la Contraloría General de la República, que pasa de un rol exclusivamente sancionador a uno más participativo, de acompañamiento y aseguramiento preventivo del buen uso de los recursos públicos. La introducción de esta modalidad representa un cambio significativo en la fiscalización, permitiendo un monitoreo más activo y oportuno de la gestión pública, control que se analizará en profundidad en el siguiente capítulo.

Para facilitar la comprensión de la evolución y las diferencias entre los modelos de control fiscal en Colombia, resulta pertinente presentar una comparación sistemática entre el control

previo, el modelo posterior y selectivo adoptado desde 1991, y el control preventivo y concomitante instaurado con la reforma de 2019.

Tabla 2

*Comparación sistemática entre modelos de control fiscal en Colombia*

<b>Aspecto</b>	<b>Control Previo (hasta 1991)</b>	<b>Control Posterior y Selectivo (desde 1991)</b>	<b>Control Preventivo y Concomitante (desde 2019)</b>
Naturaleza del control	Preventivo, perceptivo	Posterior y selectivo	Excepcional, en tiempo real
Base normativa	Ley 42 de 1923, Decreto 925 de 1976	Constitución de 1991, Ley 42 de 1993	Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto 403 de 2020
Participación del control	Vinculante y restrictiva	Evaluación ex post	Advertencia técnica no vinculante
Riesgo de coadministración	Alto	Bajo	Moderado (si no se limita adecuadamente)
Rol ciudadano	Nulo	Observador limitado	Participación activa mediante control social

*Nota. Elaboración propia a partir de la Ley 42 de 1923, Constitución Política de Colombia de 1991, Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto 403 de 2020, y análisis doctrinal sobre control fiscal en Colombia.*

Esta comparación permite dimensionar con mayor claridad los avances y los desafíos que enfrentan los diferentes modelos de fiscalización en Colombia. A través de este análisis, se evidencia el esfuerzo por equilibrar la necesidad de control efectivo con el respeto a la autonomía administrativa, así como la búsqueda de mecanismos que optimicen la prevención y detección de irregularidades.

Con este panorama general, se da paso al siguiente capítulo, en el cual se abordará con mayor profundidad el modelo de control concomitante y preventivo, examinando su alcance, mecanismos y aportes para fortalecer la gestión pública y garantizar el buen uso de los recursos del Estado.

## CAPITULO II

### **Análisis de la implementación del control concomitante y preventivo por la Contraloría**

#### **General de la República**

El control concomitante y preventivo surge como complemento del control posterior y selectivo, control que tiene su génesis en los ya mencionados Decretos 925 de 1976<sup>23</sup> y 267 de 2000<sup>24</sup>, a lo que debemos estudiar si es un retorno al control previo y a la función de advertencia declarada inexecutable por la sentencia C-103-15.

En relación con el control concomitante y preventivo se estableció puntualmente en el Decreto 403 de 2020 que será de carácter excepcional y que no tendrá obstrucción en la administración de recursos por parte del operador del gasto, es decir que no debe haber coadministración, problema principal del control previo del derogado decreto 925 de 1976 señalado con antelación. También, otra de las características del control incorporado, es que se efectuara en el momento, es decir, que no tendrá que esperar a que se ejecuten los recursos para que el ente de control pueda ejercer sus funciones. el legislador lo consagro así en el inciso segundo del artículo objeto de estudio:

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

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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

ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control (C.P, 1991, art 267, modificado por acto legislativo 04 de 2019).

Para comprender mejor las diferencias sustanciales entre el control previo, ahora derogado, y el control preventivo y concomitante, vigente en la actualidad, es útil analizar una tabla comparativa que resalta sus principales aspectos normativos y operativos.

En cuanto a la naturaleza jurídica, el control previo era vinculante, lo que le otorgaba la capacidad de detener decisiones administrativas antes de la ejecución del gasto. Por el contrario, el control preventivo y concomitante no tiene carácter vinculante, funcionando más como un mecanismo informativo y técnico que permite formular advertencias sin interferir directamente en las decisiones. Respecto al momento de actuación, el control previo se ejercía antes del desembolso de recursos, mientras que el vigente opera en tiempo real durante la ejecución del gasto.

Un aspecto crítico ha sido el riesgo de coadministración, que en el control previo era alto, evidenciado en la facultad de detener procesos administrativos, mientras que el control actual busca limitar esa injerencia, siempre que se respeten los límites normativos, reduciendo así este riesgo a un nivel moderado. Finalmente, la función de advertencia del control previo era directa e influyente, en contraste con la función exclusivamente informativa y técnica que caracteriza al control preventivo y concomitante.

En síntesis, esta comparación ilustra cómo el marco normativo actual, a través del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, intenta superar las fallas del control anterior establecido por los Decretos 925 de 1976 y 267 de 2000, aunque persisten desafíos prácticos para evitar intervenciones indebidas en la administración pública.

Tabla 3

*Diferencias entre el control previo y el control preventivo y concomitante*

<b>Aspecto</b>	<b>Control Previo (derogado)</b>	<b>Control Preventivo y Concomitante (vigente)</b>
Naturaleza jurídica	Vinculante	No vinculante
Momento de actuación	Antes de la ejecución del gasto	Durante la ejecución, en tiempo real
Intervención en decisiones	Posibilidad de detener decisiones administrativas	No puede interferir en decisiones, solo formular advertencias
Riesgo de coadministración	Alto	Moderado, si se respetan los límites normativos
Función de advertencia	Directa e influyente	Técnica y con carácter exclusivamente informativo
Base normativa	Decreto 925 de 1976 y Decreto 267 de 2000	Acto Legislativo 04 de 2019 y Decreto 403 de 2020

*Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 925 de 1976, Decreto 267 de 2000, Acto Legislativo 04 de 2019 y Decreto 403 de 2020.*

Al respecto, la jurisprudencia ha acentuado que: El nuevo diseño constitucional implica que el control fiscal se desarrolle en momentos previos al perfeccionamiento de los contratos y al posible daño fiscal, de forma que el objeto de este control no se hace sobre los daños sino sobre los riesgos. Su finalidad no es la reparación del daño sino su prevención a través de advertencias al gestor fiscal para que se valoren las apreciaciones de la Contraloría General de la República en punto de una actividad que esta considere como riesgosa. Es menester regular las especificidades de ese control, para que el mismo se ejerza con valoraciones objetivas, mesurables, evidenciables y no apenas sobre pálpitos, pareceres subjetivos y unilaterales o simples arbitrariedades (Corte Constitucional, Sentencia C-140-2020).

La doctrina también rescata que el control se efectuó antes de que se genere el daño “una modalidad de control que anticipe la consumación del daño no sólo coadyuva a la prevención de actos corruptos y compensa las dificultades experimentadas por la Contraloría General de la

Republica al momento de recuperar dinero por medio del cobro coactivo, sino que también permite que la ciudadanía funja como un activo relevante que apoya el control fiscal y contribuye a la realización de los fines estatales” (Narváz Quintero, 2021).

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que el control concomitante y preventivo debe respetar la autonomía de la administración activa. En la Sentencia C-140 de 2020, el tribunal sostuvo que este tipo de vigilancia no implica coadministración, pues su naturaleza es no vinculante, técnica y excepcional. La función de advertencia debe entenderse como una recomendación informada, no como una directriz obligatoria.

En igual sentido, la Sentencia C-103 de 2015 subrayó que el órgano de control no puede sustituir al gestor fiscal en la toma de decisiones ni inducirlo a cambiar sus actos bajo presión institucional.

Si bien el control preventivo tiene como objetivo anticipar riesgos y proteger el patrimonio público, su eficacia depende del equilibrio entre oportunidad y respeto por la autonomía administrativa. Como indica Narváz Quintero, 2021 (2021), una advertencia mal formulada o inoportunamente comunicada puede paralizar decisiones administrativas necesarias, por temor a consecuencias fiscales posteriores.

La doctrina ha advertido que el exceso de advertencias podría generar una "cultura de la inacción", en la que los gestores opten por no ejecutar recursos ante el riesgo de ser observados, lo cual afecta el cumplimiento de metas institucionales.

De igual modo, se adicionó que el control concomitante y preventivo se concretará con la función de advertencia al gestor fiscal<sup>25</sup>, función que tiene sus orígenes en el derogado decreto 267 del 2000, pero que, a diferencia de aquella derogada función, la advertencia actual es vinculante.

---

<sup>25</sup> Sujeto particular o público que administra los bienes y recursos públicos.

También, se evidencia como instrumento principal para ejercer el control preventivo y concomitante, el uso de las tecnologías de la información, el control social, brindando un papel trascendental a la sociedad y a las oficinas de control interno. Es acá donde se resalta de importancia la Dirección de información, Análisis y Reacción Inmediata DIARI, y Contraloría Delegada Para La Participación Ciudadana<sup>26</sup>, creadas mediante el Decreto 2037 de 2019<sup>27</sup>, la doctrina especializada lo señala así “A juzgar por las finalidades perseguidas con el acto reformatorio de la Constitución, la implementación normativa ha resultado exitosa, en tanto se han incrementado los niveles de oportunidad y eficiencia de la vigilancia y el control fiscal mediante el control concomitante y preventivo, al tiempo que la anticipación a prácticas de gestión que atenten contra el patrimonio público se está logrando a través de la analítica de datos. Prueba de esto son las alertas tempranas que produce la DIARI cuando detecta desfases en los rangos de precios de mercado, tendencias, patrones o riesgos en la gestión fiscal de las entidades del Estado, lo que contribuye a la mejora en la gestión pública y al logro de los cometidos estatales, fin último de la vigilancia y el control fiscales” (Padilla).

Como consecuencia de la reestructuración de la Contraloría General de la Republica facultada en la reforma constitucional, d las oficinas de control interno, las cuales deben ser objeto de capacitación y re estructuración para brindarles mayor relevancia en el control fiscal colombiano. Es imperativo resaltar que, se estableció esta exclusivamente en cabeza del Contralor General de la República, observándose en esta característica, quizás, una recentralización administrativa.

---

<sup>26</sup> dependencia que desarrolla y ejecuta los procedimientos, estrategias y actividades de la mano con la ciudadanía, de modo que puedan tener mecanismos, herramientas y condiciones necesarias para su participación en el control de la gestión pública.

<sup>27</sup> Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad.

Debe tenerse en cuenta que en la Sentencia C-198 de 2020, la Corte señaló que “el control preventivo y concomitante no busca establecer la responsabilidad fiscal, cuestión que corresponde al control posterior y selectivo, sino que tiene un carácter preventivo y no vinculante. Se trata, como expresamente lo dice el numeral 13 del artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019, de advertir al gestor fiscal sobre la existencia de un riesgo inminente, a fin de prevenir la ocurrencia de un daño.”

Sobre el tema la doctrina afirma que esta competencia habilita al Contralor General de la República a advertir a los gestores fiscales sobre la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos. Es una función técnica cuyo objetivo consiste en “señalar a la entidad fiscalizada que existen situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización y que, por tanto, ameritan la revisión por parte de la administración, a fin de evitar un posible daño al erario” (Narváz Quintero, 2021; Gómez Lee) “debe señalarse que la presencia de una función de advertencia sin fuerza vinculante podría carecer de los elementos suficientes para ser catalogada como un control real. A pesar de ello, las herramientas introducidas contribuyen identificar irregularidades en la gestión fiscal y a prevenir daños potenciales al patrimonio público” (Narváz Quintero, 2021).

Para hablar del control concomitante y preventivo es imperativo citar nuevamente el Decreto 403 del 2020, para nuestro asunto objeto de estudio, analizaremos el seguimiento permanente al recurso público a través del control concomitante y preventivo, que se establece en el título VII capítulo I, del decreto 403:

Artículo 54. Control fiscal concomitante y preventivo. El control fiscal concomitante y preventivo es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y 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 (Presidencia de la República de Colombia, 2020, Decreto 403, Artículo 54).

El control participativo es fundamental para ejercer una vigilancia y control fiscal óptimo, por ello que con el acto legislativo se le da una gran importancia para articular a la ciudadanía con el ente de control fiscal. Así también lo señala el doctor Juan Narváz “La reforma se ideó para fortalecer el control fiscal de manera integral, lo cual se desprende de la integración de la participación ciudadana al control concomitante y preventivo. Ésta permite: i) fortalecer la sinergia entre el control fiscal y el control social; ii) promover y garantizar la participación ciudadana; y, iii) obtener coherencia aprovechando el beneficio del control social y el carácter excepcional de la nueva modalidad de control concomitante. Sin embargo, aunque se trata de un aporte significativo desde la perspectiva preventiva, la reforma pudo haber desarrollado de una mejor manera la sinergia entre el control fiscal y la participación ciudadana” (Narváz Quintero, 2021).

La participación ciudadana toma relevancia en este control fiscal, pues su coadyuvancia es vital para que se originen las actuaciones por parte de la Contraloría, participación que tiene sus cimientos en la constitución política en sus artículo 1<sup>28</sup> y 2<sup>29</sup>, y, puntualmente en lo referido a la vigilancia de la gestión pública lo determina en el artículo 267;

---

<sup>28</sup> Artículo 1, CN. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...).

<sup>29</sup> Artículo 2, CN (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...).

“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

La participación ciudadana es un concepto fundamental en la democracia, que abarca diversas formas de intervención de los ciudadanos en el ámbito público, permitiéndoles influir y vigilar a las decisiones y políticas adoptadas por las autoridades públicas, con el fin de garantizar una gestión más transparente y acorde a las necesidades, como lo señala Velásquez, 2021, “la participación ciudadana hace referencia a la posibilidad de que los (as) ciudadanos (as), de manera individual o colectiva, intervengan en el escenario público para obtener bienes y servicios (inclusión}<sup>9</sup>, influir en las decisiones de las autoridades públicas (incidencia), llegar a acuerdos con esas autoridades para diseñar y poner en marcha determinadas políticas públicas (concertación), vigilar la ejecución de acuerdo (control social) o manifestar su desacuerdo con la decisiones tomadas (oposición)” (Fabio Velásquez, 2021, pg. 44).

En esta participación ciudadana toman importancia las veedurías como mecanismo democrático de representación, veedurías que están reguladas por la ley 850 de 2003, además, es necesario mencionar la ley estatutaria 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, allí se establece el control social como derecho y deber de los ciudadanos, para vigilar la gestión pública y su resultados (ley 1757 de 2015, art 60), así como el objeto del control social, que tiene como objetivo supervisar las políticas públicas y la gestión de las autoridades, permitiendo a la ciudadanía, de manera individual o mediante organizaciones, asegurar la transparencia, eficiencia y el uso adecuado de los recursos y servicios públicos (Ley 1757 de 2015, art 61).

La Contraloría General de la República, sustentada en el marco constitucional analizado anteriormente, crea el sistema de control fiscal participativo a través de la Resolución

Reglamentaria Ejecutiva 0049 de 2019, en dicha resolución se establece el Sistema de Control Fiscal Participativo (SCFP), entendido como la función de la CGR orientada a promover, fortalecer y dinamizar el ejercicio ciudadano del control social sobre la gestión pública, con el fin de mejorarla, hacerla más transparente y garantizar los derechos ciudadanos. Este tipo de control busca integrar los resultados del control social con el ejercicio del control fiscal institucional.

El SCFP se define como un sistema compuesto por principios, procesos, actores, recursos, niveles de desarrollo ciudadano en control social, y productos, como el “factor ciudadano”, que permiten el desarrollo del control fiscal participativo (RRE 0049-15 art 3).

El artículo 5 de dicha resolución señala la integración entre control social y control fiscal como uno de los pilares del Sistema de Control Fiscal Participativo. Esta articulación busca generar sinergias para:

- Mejorar la planeación y ejecución del control fiscal.
- Fortalecer el ejercicio autónomo del control social.
- Proponer mejoras en la gestión pública.

Establece también, la planeación participativa como mecanismo de cumplimiento del artículo 71<sup>30</sup> de la Ley 1757 de 2011. Esta implica que la CGR, junto a la ciudadanía, identificará las problemáticas a intervenir.

Se vislumbra que la finalidad del control concomitante y preventivo, es proteger y defender los recursos públicos mediante la función de advertencia cuando se observe la posible ocurrencia de daños al patrimonio público. Este control se realiza haciendo un seguimiento permanente de los recursos públicos, mediante la vigilancia de los procesos administrativos, uso de bienes y recursos, ejecución de recursos, evaluando procedimientos, ordenados sucesivos e interconectados y se

---

<sup>30</sup> los organismos de control y las superintendencias tendrán que establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.

regirá por los principios y sistemas de vigilancia y control fiscal. dicho ejercicio de observación se efectuará en tiempo real, sin interferir en las decisiones del sujeto de control (Presidencia de la República de Colombia, 2020, Decreto 403, Artículo 55,56). además, es preciso señalar que el control concomitante no es universal, no es para todos los casos, deben que cumplir uno o varios de los siguientes criterios excepcionales taxativos del artículo 32 del decreto 403: “Materias específicas sobre las que procede. La advertencia procederá sobre los asuntos en curso que determine el Contralor General de la República donde se identifique un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con base en alguno de los siguientes criterios excepcionales: a) Trascendencia social, b) Alto impacto ambiental y c) Alta connotación económica.”

Es así como se despliegan unos mecanismos de acción, que le permiten a la Contraloría General de la República, ejercer el control preventivo y concomitante, estos están de manera taxativa en el artículo 57 del decreto 403:

a) Acceso y análisis de la información: según el decreto 403 (2020), entendiendo este mecanismo como la facultad de La CGR para requerir cualquier tipo de información, de procedimientos en ejecución, claramente donde se vean involucren recursos públicos. (art 59), un apoyo trascendental para este mecanismo es el uso de todo tipo de tecnologías.

b) Articulación con el Control Social: el control social es el trabajo articulado entre la comunidad y la CGR, con la finalidad de generar alertas que logren prevenir daños patrimoniales<sup>31</sup>.

c) Articulación con el Control Interno: el control interno trabajar acoplado con el

---

<sup>31</sup>Artículo 6. Ley 610 del 2000. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

seguimiento permanente, sin implicar desplazamiento de competencias, para que sirva como insumo para el control fiscal. (decreto 403, art 61).

d) Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión: la CGR, de oficio o a petición de parte, podrá asistir sin voy y sin voto en las etapas señaladas en el mecanismo, efectuar visitas a los procesos en etapa de ejecución, todo esto, bajo la potestad únicamente del Contralor General de la República, actividades que puede realizar el Contralor o su delegado (decreto 403, art 63). Las solicitudes de acompañamiento tienen que cumplir ciertos requisitos, establecidos en el artículo 64<sup>32</sup> del decreto 403.

e) Acciones de especial seguimiento: determinadas como las visitas de campo, realización de encuestas o entrevistas, para establecer riesgos de afectación al patrimonio. (decreto 403, art 63).

f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación<sup>33</sup>.

g) Las demás que determine el Contralor General de la República.

Las solicitudes de seguimiento y acompañamiento a las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión, por parte de los interesados donde se especifica que estas deben cumplir con dos aspectos indispensables, identificación precisa del objeto de control fiscal sobre el cual versa la solicitud, expresar las razones que sustentan la solicitud y demás requisitos previstos en el ejercicio del derecho de petición. El trámite de las solicitudes estará a cargo de la

---

<sup>32</sup> Artículo 64. La solicitud deberá constar por escrito y cumplir los siguientes requisitos: a) Identificar con precisión el objeto de control fiscal sobre el cual versa la solicitud b) Expresar las razones o circunstancias que sustentan la solicitud, así como el interés que le asiste en el asunto correspondiente, adjuntando los documentos que se consideren pertinentes. c) Los demás requisitos previstos en el ejercicio del derecho de petición.

<sup>33</sup> Artículo 66. La CGR podrá asistir con voz a las audiencias de conciliación ante la PGN, cuando en las mismas se discutan asuntos en los que estén involucrados recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, para poner de presente la posición de la Contraloría General de la República sin que la misma tenga carácter vinculante dentro de la audiencia o en posteriores ejercicios de vigilancia y control fiscal.

Contraloría delegada para la Participación Ciudadana, recepcionando y clasificando las solicitudes a fin de trasladarla para el conocimiento de las Contralorías delegadas generales y Sectoriales, las cuales evaluarán la solicitud y procederán con las acciones pertinentes (Contraloría General de la República, 2020).

Efectuados los mecanismos y ejercicios ordinarios o especiales de vigilancia fiscal, y que den como resultado un posible riesgo de detrimento a los recursos públicos, el control concomitante y preventivo se concreta con la emisión de una advertencia. Así lo establece el decreto 403 (2020):

Del control fiscal concomitante y preventivo. El ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo 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. (art 67).

La función de advertencia la encontramos establecida en el Artículo 68 del Decreto 403 del 2020. Así, “ Es el pronunciamiento, no vinculante, mediante el cual el Contralor General de la República previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda”.

Las advertencias se clasifican de acuerdo con su estado de seguimiento, tenemos en primer, las advertencias en inicio seguimiento que “son aquellas sobre las cuales se ha formalizado la decisión de la Contraloría general de la república de adelantar la evaluación de las acciones desarrolladas autónomamente por los gestores fiscales o por los jefes de control interno de los

sujetos de control advertidos, en el marco de sus respectivas competencias.” También las advertencias en seguimiento “en las cuales la Contraloría general de la república está adelantando la verificación de las omisiones o de las acciones desarrolladas autónomamente por los gestores fiscales o por los jefes de control interno de los sujetos de control advertidos, en el marco de sus respectivas competencias”. Seguimiento Finalizado Advertencia sobre la cual ha finalizado la verificación de las acciones desarrolladas autónomamente por los gestores fiscales o por los jefes de control interno de los sujetos de control advertidos, en el marco de sus respectivas competencias, con las conclusiones, juicios y evaluación final de los resultados alcanzados” (Contraloría General de la República, SIGAP, pg. 3).

Ahora, la función de advertencia se reglamentó en el artículo 32 y siguientes de la Resolución Reglamentaria Organizacional No. REG-ORG-0762-2020, estableciendo su procedencia cuando se identifica un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y el procedimiento para generar dicha advertencia. Posteriormente, mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0062 del 3 de mayo de 2023, se reglamentó la advertencia ordinaria como resultado del ejercicio ordinario de la vigilancia fiscal en el control concomitante y preventivo, así como en el control posterior y selectivo, respecto de los recursos públicos de la Nación y de las entidades territoriales. En este último caso, la reglamentación se aplica bajo los mecanismos de competencia concurrente y prevalente en la vigilancia fiscal (Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG-0762-2020; Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0062 de 2023, art. 1).

En la mencionada Resolución 0062, mediante el párrafo del artículo 5, se modificó lo señalado por la Resolución Reglamentaria Organizacional No. REG-ORG-0762-2020 en su capítulo VII, referente a la función de advertencia, así:

Modifíquese en el capítulo VII de la Resolución Reglamentaria Orgánica 0762 de 2 de junio de 2020, las expresiones "De la Advertencia" por "De la Advertencia Especial" y "la advertencia" por "la advertencia especial". En ese orden, entiéndase por advertencia ordinaria la proveniente de la vigilancia fiscal ordinaria, y por advertencia especial la resultante del seguimiento permanente a los recursos públicos (Parágrafo, art. 5, Resolución No. 0062 de 2023).

Entendiendo por vigilancia fiscal ordinaria aquella realizada por las dependencias mencionadas en el artículo precedente, en desempeño de las actividades de acceso, almacenamiento, procesamiento, análisis y administración de datos e información relativos al desarrollo de los procesos administrativos o toma de decisiones de los sujetos de vigilancia y control, según su ámbito funcional, con miras a obtener información útil para la planificación del control fiscal y advertir sobre la existencia de un riesgo inminente de daño al patrimonio público, con el fin de evitar la materialización de dicho daño o que este se extienda. Por vigilancia fiscal especial, se entiende aquella realizada en virtud del seguimiento permanente a los recursos públicos, en el marco del control concomitante y preventivo. Los aspectos relacionados con la vigilancia fiscal especial se regirán por lo dispuesto en el capítulo VII de la Resolución Reglamentaria Orgánica 0762 de 2 de junio de 2020 (Artículo 5, Resolución No. 0062 de 2023).

De acuerdo con la Resolución Reglamentaria Organizacional No. REG-ORG-0762-2020, las advertencias se gestionan a través del SIGAP - Sistema General de Advertencia Pública, un aplicativo institucional donde se registra toda la información relacionada con las advertencias. Este registro actualizado identifica la entidad, el gestor fiscal, el objeto de control, la fuente de los recursos y el contenido de la advertencia. Además, incluye la relatoría de las principales advertencias, destacando aspectos que sirven como insumo para el desarrollo de buenas prácticas

en el marco de la gestión fiscal, así como un banco de resultados positivos derivados de las advertencias y de las decisiones o medidas adoptadas autónomamente por los gestores fiscales, reflejando los beneficios obtenidos (Artículo 35, Resolución REG-ORG-0762-2020).

La Corte resalta en la sentencia C-140-2020, como características relevantes del control concomitante y preventivo, que:

- i) El control fiscal además de ser posterior y selectivo, se podrá ejercer de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.
- ii) El modelo preventivo y concomitante tiene un carácter excepcional y no puede implicar coadministración. Además, se debe realizar 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 del control social y con la articulación del control interno.
- iii) El control preventivo y concomitante se realizará en forma de advertencia y su ejercicio corresponde exclusivamente al Contralor General en materias específicas (Corte Constitucional, 2020, Sentencia C-140).

Resalta la venerable Corte que el control concomitante y preventivo no puede confundirse con el antiguo control previo, ya que este se entrometía en la administración del recurso público, era vinculante y general. Al respecto, menciona que “el control concomitante y preventivo establecido por medio del Acto Legislativo 4 de 2019, de acuerdo con lo expresamente señalado en la norma constitucional, no implica ni puede implicar en manera alguna, coadministración. Esto quiere decir que 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” (Corte Constitucional, 2020, Sentencia C-140).

### **Resolución reglamentaria organizacional No. REG-ORG-0762-2020**

El Contralor General de la Republica en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales el 2 de junio de 2020 expide la Resolución Reglamentaria Organizacional No. REG-ORG-0762-2020, “Por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República”. Cuyo objeto pretende establecer las condiciones generales del seguimiento permanente a los recursos públicos, así como el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2020).

Ahora bien, el seguimiento permanente de los recursos públicos como parte de la vigilancia de la gestión fiscal del estado en esencia es un proceso sistemático de recolección continua y análisis de información sobre todas las etapas y ciclos que comprenden la gestión fiscal. Donde se observa la ejecución y toma de decisiones de los procesos que llevan a cabo los sujetos de control, sin tener injerencia alguna en el desarrollo de estos, con el propósito de obtener información relevante para monitorear y analizar los riesgos y controles de la planeación, uso, ejecución, contratación e impacto en los bienes y recursos públicos, el cual se lleva a cabo por la Dirección de Información, Análisis y reacción inmediata – DIARI, las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales (Contraloría General de la República, 2020).

El proceso del seguimiento permanente se da a través de: I. Consulta interna de información en tiempo real y II. Ejercicio de cualquiera de los siguientes mecanismos: Acceso y análisis de la información, Articulación con el Control Social, Articulación con el Control Interno, Acciones de

especial seguimiento y acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión; Planeación y decisión y Asistencia a audiencia con la Procuraduría.

En este contexto, la consulta interna de información en tiempo real implementa las tecnologías de información y gestión inteligente dispuestas por el DIARI para determinar de manera anticipada los eventos o malas prácticas, con probabilidad de ocurrencia, persistencia o mutación que impliquen algún tipo de riesgo en la pérdida del patrimonio público (Contraloría General de la República, 2020).

En el marco del control concomitante y preventivo la metodología para el seguimiento permanente establecida por la Contraloría General de la República, parte del principio de planeación, el cual dará inicio en el caso de presentarse algún riesgo significativo de la pérdida del patrimonio público, detectado a partir de alertas tempranas, denuncias, informes analíticos, solicitudes de acompañamiento o cualquier mecanismo de seguimiento permanente y como resultado se construirá un documento de planeación contemplando aspectos mínimos como el objeto de control y contexto de la gestión pública, razones que ameriten el monitoreo y seguimiento, actividades de seguimiento, hitos de ejecución, objetivos, resultados esperados, criterios de éxito, riesgos del proceso, identificación de indicadores preexistente del objeto de control, responsables del desarrollo, seguimiento y análisis; la fase de ejecución tiene por objeto el desarrollo de las actividades y procedimientos necesarios para obtener información, analizarla y determinar los resultados previsibles y la efectividad de los controles a los riesgos identificados, una vez culminada la etapa de ejecución se procederá a consolidar un informe interno de acuerdo con los eventos encontrados en la fase de ejecución (Contraloría General de la República, 2020).

### **Resolución reglamentaria ejecutiva No. REG-EJE-0078-2020**

El Contralor General de la Republica en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales el 21 de diciembre de 2020 expide la Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. REG-EJE-0078-2020, “Por medio de la cual se adopta el procedimiento seguimiento permanente a los recursos públicos para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo”, definiendo lineamientos operativos, asignación de actividades y roles pen el proceso del seguimiento permanente a los recursos públicos previo al ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo, así mismo señala el trámite de solicitudes de seguimiento a objetos de control, acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión a fin de garantizar la defensa y protección del patrimonio público (Contraloría General de la República, 2020).

## **CAPITULO III**

### **Actuaciones de la Contraloría General de la República en el ejercicio del Control**

#### **Preventivo y Concomitante**

Partiendo del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, que establece las funciones y competencias públicas en el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, se observa que las competencias en el control preventivo y concomitante se ejercen exclusivamente en casos específicos y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En cuanto al Control Preventivo, este busca anticipar posibles irregularidades en la gestión fiscal, aplicándose de manera excepcional y no vinculante a través de advertencias al gestor fiscal, sin pronunciarse sobre la conveniencia de las decisiones administrativas. Dichas advertencias se registran en un sistema público de advertencias. Por otro lado, el Control Concomitante guarda relación con el control preventivo, ya que también es excepcional, no vinculante y se registra en el sistema general de advertencia público. Este control realiza una vigilancia simultánea de la gestión fiscal de las entidades públicas, lo que permite detectar y corregir posibles irregularidades en tiempo real.

La Contraloría General de la República ha ejecutado el control concomitante y preventivo, conforme a lo reglamentado en el Decreto Ley 2037 de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”, y el 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”. Estos decretos se complementan con las Resoluciones Organizacionales 0754 de 2020, “Por medio de la cual se asignan funciones a la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata”, y 0762 de

2020, “Por la cual se desarrollan las condiciones y la metodología general para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo de la Contraloría General de la República”. Durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2021 y el 27 de mayo de 2022, se recibieron 337 acciones de control por un valor de 9.280 millones de pesos (Contraloría General de la República, 2022, Informe de Gestión). A estas alertas recibidas en el periodo señalado, se deben sumar las alertas provenientes de seguimientos realizados con anterioridad.

Tabla 4

*Seguimientos permanentes adelantados por la DIARI*

<b>Ejecutor seguimiento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor (millones de pesos)</b>	<b>Sujetos de control</b>
Unidad Reacción Inmediata	253	\$ 9.827.598	Fondo Financiamiento Infraestructura Educativa – FFIE, Ministerio de Vivienda, FONVIVIENDA, INVIAS, ANI, Consejo Superior de la Judicatura, ENTERRITORIO, Fondo Adaptación, Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, Ministerio de Deporte, Ministerio de Cultura, AEROCIVIL, Unidad Nacional Gestión Riesgo de Desastres – UNGRD, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP; Empresas Sociales del Estado
Delegada Intersectorial Regalías	167	\$ 4.221.721	Gobernaciones, Alcaldías y otros entes ejecutores
<b>TOTAL</b>	<b>420</b>		<b>\$ 14.049.319</b>

*Nota. Adaptado de “Informe de gestión CGR 2021-2022”, por Contraloría General de la República (2024).*

Como se ha señalado anteriormente, el control preventivo y concomitante se materializa a través de procesos de seguimiento permanente, que comienzan con la recepción de alertas en la

Unidad de Análisis de la DIARI, por solicitudes internas del despacho del Contralor y de la Dirección de la DIARI, además de incluir denuncias ciudadanas, PQRSD, entre otros. Dicho seguimiento hace referencia a la búsqueda continua y sistemática de los riesgos que pueden estar presentando los objetos de control, ya sea en el avance de obras o en el logro del objetivo propuesto en los proyectos. Este seguimiento se efectúa mediante la recolección, evaluación y análisis de la información, con la que se puede verificar efectivamente la ejecución de los contratos o proyectos donde se invirtieron recursos públicos, advirtiendo y previniendo así posibles detrimentos al patrimonio público.

Estas alertas se dividen en reactivaciones y beneficios de los proyectos objeto de vigilancia y seguimiento. Las reactivaciones se entienden como aquellos proyectos que, debido a la intervención de la Contraloría, lograron solucionarse los inconvenientes que dieron origen a las alertas, es decir, un riesgo latente que impedía cumplir con su propósito y que, por lo tanto, podría haber conllevado a un presunto detrimento. Por otro lado, los beneficios corresponden a los proyectos que estaban inconclusos, pero que, como consecuencia del actuar del ente de control, se lograron poner en funcionamiento, evitando presuntos daños patrimoniales. En la vigencia 2021-2022, se presentaron 70 beneficios, con un valor de dos mil ciento noventa y ocho millones cuarenta y seis mil pesos (\$2.198.046), lo que demuestra que la oportuna labor de la Contraloría evitó el menoscabo de una suma tan representativa.

Durante el periodo 2021-2022, una de las intervenciones más destacadas de la Contraloría General de la República en el marco del control concomitante fue la actuación de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte. Esta entidad llevó a cabo un seguimiento continuo a los recursos públicos asignados por el Ministerio de Educación Nacional para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar. La vigilancia

abarcó 73 entidades territoriales certificadas y 10 no certificadas en educación, distribuidas en departamentos como Arauca, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Guainía, La Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Santander, Sucre, Tolima, Valle, Vaupés y Vichada. En particular, en Boyacá se examinaron municipios no certificados como Cubará, Garagoa, Soracá, Santa Rosa de Viterbo, Saboyá, Belén, Siachoque, Toca, Santana y Guateque, así como los municipios certificados de Duitama, Sogamoso y Tunja. En total, se revisaron 70 contratos por un valor de \$1.692.823.294.518,62, lo cual produjo 40 insumos de auditoría y 11 alertas (Contraloría General de la República, 2022).

De acuerdo con el informe de gestión correspondiente al periodo 2022-2023, entre el 1 de junio de 2022 y el 31 de mayo de 2023, la Unidad de Reacción Inmediata (URI) recibió 99 alertas, mientras que la Delegada Intersectorial de Regalías de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) registró 91 alertas, sumando un total de 190 alertas (Contraloría General de la República, 2023). Estas alertas representan posibles riesgos identificados en la administración de los recursos públicos y se presentan de forma consolidada en la tabla siguiente, que incluye tanto las alertas recibidas durante el periodo reportado como aquellas que, registradas en momentos previos, continuaban en proceso de seguimiento.

Tabla 5

*Alertas detectadas por la DIARI entre 2022 y 2023*

<b>Ejecutor seguimiento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor (millones de pesos)</b>	<b>Sujetos de control</b>
Unidad Reacción Inmediata	265	\$ 8.812.572	Entidades del Orden Nacional.

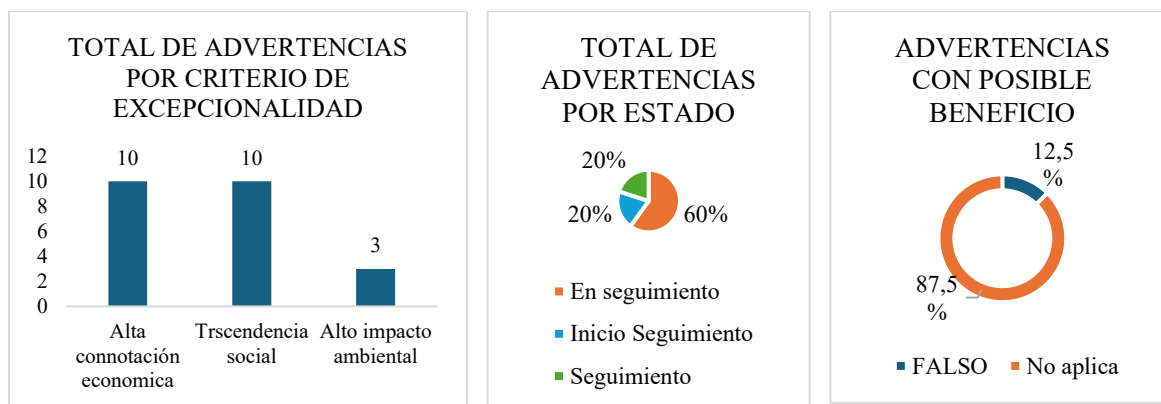
Delegada Intersectorial Regalías	222	\$ 4.849.644	Gobernaciones, Alcaldías y otros entes ejecutores
TOTAL	487	\$ 13.662.216	

*Nota. Adaptado de “Informe de gestión CGR 2021-2022”, por Contraloría General de la República (2024).*

De las anteriores alertas se observó que 110 resultaron beneficiosas, ascendiendo a un valor de dos mil doscientos veinte millones trescientos veintiún pesos \$ 2.220.321.000, es decir que, debido a la intervención oportuna a través del control fiscal concomitante y preventivo, se logró salvaguardar recursos públicos por un valor estimado de \$2.220.321.000, es decir, se impidió que se perdieran esos dineros como consecuencia de errores administrativos, riesgos contractuales o posibles actos de corrupción. Este resultado evidencia la capacidad del control fiscal concomitante y preventivo para actuar anticipadamente, evitando que situaciones con potencial de riesgo de daño patrimonial se materialicen. En ese sentido, este mecanismo cumple una función correctiva y protectora del erario. Logrando que los proyectos asociados a dichas alertas lograron ser puestos en funcionamiento, superando los obstáculos que impedían su ejecución o culminación. Estos beneficios reflejan intervenciones efectivas por parte de la Contraloría General de la República, que permitieron reactivar proyectos inconclusos o en riesgo de convertirse en los llamados elefantes blancos, evitando así la pérdida de los recursos públicos invertidos y asegurando que estos cumplieran con su propósito social.

Con el Acto Legislativo 004 del 18 de septiembre de 2019, reapareció la función de advertencia, con la inclusión del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política de

Colombia y, posteriormente, lo establecido en el Decreto 403 de 2020 artículo 68<sup>34</sup>. Durante el 01 de junio de 2023 y el 31 de mayo de 2024 se pronunciaron diez (10) advertencias. Reflejadas en el en el Sistema General de Advertencia Público -SIGAP, así:



*Figura 1*

*Advertencias en el SIGAP Nota. Elaboración propia con base en datos del Sistema General de Advertencia Público-SIGAP (2024).*

Las advertencias mencionadas fueron emitidas por diversas contralorías delegadas, cuya distribución se presenta a continuación en la tabla correspondiente.

Tabla 6

Advertencias emitidas por la Contralorías Delegadas

Contraloría Delegada	No. de Advertencias
CD Defensa y Seguridad + CD Población Focalizada	1
CD Gestión Pública e Instituciones Financiera	1
CD Infraestructura	1
CD Infraestructura + DIARI	1
CD Minas y Energía	1
CD Vivienda y Saneamiento Básico	2

<sup>34</sup> Es el pronunciamiento, no vinculante, mediante el cual el Contralor General de la República previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública (...).

CD Población Focalizada	1
CD Economía y Finanzas Públicas + DIARI	1
CD Inclusión Social	1

*Nota. Adaptado de “Informe de gestión CGR 2023-2024”, por Contraloría General de la República (2024).*

### **Estudio de casos representativos de control concomitante y preventivo (2020–2024)**

Tal como se explicó anteriormente, las funciones de advertencia se consignan en el Sistema General de Advertencia Público (SIGAP), una herramienta institucional que clasifica estas actuaciones en tres fases: inicio de seguimiento, en seguimiento y seguimiento finalizado. Para efectos de este estudio, se seleccionaron dos funciones de advertencia en estado de seguimiento finalizado, dado que permiten una evaluación más precisa de los resultados del control fiscal ejercido.

En este contexto, se presentan dos casos representativos adelantados por la Contraloría General de la República entre 2020 y 2024, que ilustran la aplicación concreta del control fiscal concomitante y preventivo, así como los principales desafíos jurídicos e institucionales derivados de su implementación. Para una mejor comprensión, a continuación, se incluyen las fichas técnicas de los casos seleccionados.

Tabla 7

#### *Estudio de casos representativos*

<b>Caso</b>	<b>Entidad vigilada</b>	<b>Año</b>	<b>Valor del contrato</b>	<b>Tipo de advertencia</b>	<b>Resultado</b>
APP No. 001 de 2015	Agencia Nacional de Infraestructura	2021	\$3.2 billones	Advertencia por desbalance financiero	Se ajustó cronograma, sin detrimento

Contrato de obra 016/2015	Aguas Córdoba S.A. E.S.P.	2023	\$18.000 millones	Advertencia por riesgo de sobrecosto	Se reformuló objeto contractual
------------------------------	------------------------------	------	-------------------	--------------------------------------	---------------------------------

*Nota. Adaptado de “Informe de gestión CGR 2023-2024”, por Contraloría General de la República (2024).*

Con base en las fichas técnicas presentadas, se da paso al análisis individual de cada una de las funciones de advertencia seleccionadas. Este ejercicio permite identificar las particularidades de cada caso, el alcance de la intervención de la Contraloría y los elementos contractuales y financieros comprometidos.

En primer lugar, se analiza la función de advertencia ADV-2023-2-10, en la que fueron objeto de control la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este caso, se realizó seguimiento al contrato de concesión celebrado bajo el esquema de Asociación Público-Privada (APP) No. 001 de 2015, suscrito el 22 de enero de ese año entre la ANI y el concesionario COVIMAR. El objeto contractual consistía en la financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento y reversión del corredor Mulaló–Loboguerrero, conforme con lo establecido en el Apéndice Técnico 1.

El contrato en mención implicó un riesgo significativo de pérdida de recursos públicos, estimado en doscientos veinticinco mil quinientos cuarenta y nueve millones quinientos sesenta y un mil ochocientos noventa y cuatro pesos (\$225.549.561.894), de acuerdo con lo señalado por la Contraloría General de la República. Este valor corresponde a la diferencia entre el monto reconocido por concepto del restablecimiento del equilibrio económico y el valor pagado con ocasión de la terminación y liquidación anticipada del contrato de concesión.

Adujo el ente de control que, el riesgo inminente que el contrato de concesión deba terminarse y liquidarse anticipadamente, en comparación con la decisión de propiciar una

alternativa que resuelva el conflicto y que permita su continuidad, tiene el potencial de incrementar de forma significativa el valor que deberá asumir el Estado para la ejecución de un nuevo proyecto. Lo anterior, sumado a los perjuicios derivados de esperar un mayor tiempo para que las obras sean finalmente ejecutadas y satisfagan las necesidades de índole económico y social de la ciudadanía, que se beneficiará de forma directa e indirecta por la conclusión temprana del referido proyecto de infraestructura (SIGAP).

Dicho proyecto fue adjudicado desde el año 2015, sin haber recibido a cambio ni un metro de vía en casi diez años de su adjudicación por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). El ente de control también advirtió que la no ejecución del proyecto podría tener un impacto ambiental, ya que, al reducir la longitud y duración del actual recorrido, se generaría una disminución en la emisión de gases de los vehículos de carga que transitan este trayecto.

Una vez emitida la advertencia por parte de la Contraloría, señalando las graves afectaciones económicas y ambientales en caso de una eventual terminación anticipada del contrato del proyecto vial Mulaló-Loboguerrero, se determinó que surgieron varias dificultades en el trámite de las consultas previas con las comunidades. Además, se presentó un cambio en la normativa impuesta por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) durante el trámite de la licencia ambiental del proyecto, así como un aumento del presupuesto pactado en el contrato. Debido a estos factores, el contrato, que debía ejecutarse entre 2016 y 2021, no ha sido cumplido. Las obras se prevé que comiencen entre 2026 y 2031; sin embargo, la variación de precios por el paso del tiempo genera un contrato desequilibrado económicamente, lo que implica la necesidad de adicionar recursos para llevar a cabo el proyecto. Estos recursos, han sido negados por el Ministerio de Hacienda.

El organismo de control recomendó que, en vez de una terminación anticipada, se llegue a un acuerdo en implique un ajuste al equilibrio económico del contrato. Este ajuste contempla un pago al concesionario de \$415.000 millones, una suma inferior a la que deberá desembolsar el Estado en un escenario de terminación anticipada, que podría superar los \$684.000 millones. Esta propuesta ya ha sido aceptada por las partes y valorada por peritos.

"Por estas razones, la Contraloría General hizo un llamado a la ANI y al Ministerio de Hacienda para que estudien la posibilidad de promover y ejecutar un plan a través del cual se definan acciones efectivas que permitan que el concesionario inicie la fase de construcción del proyecto, sin perjuicio, si hay lugar a ello, que se restablezca adecuadamente el equilibrio económico del contrato, pero sin desconocer que ello no justifica la falta de ejecución de las obras, razones por las cuales se les insta a adoptar las acciones necesarias para evitar la materialización de los daños advertidos por el ente de control", concluyó el ente de control.

La Contraloría advirtió que, cualquiera sea la decisión que adopte la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberán optar por aquella que cause el menor impacto negativo al patrimonio público y garantice la satisfacción de las necesidades que dieron lugar a la contratación, así como los derechos fundamentales de las comunidades afectadas por la no realización del objeto del contrato (Contraloría General de la República, 2023, ADV-2023-2-10).

Ahora bien, traeremos a colación la advertencia ADV-2023-7-15, donde se hizo seguimiento permanente al sujeto de control Aguas Córdoba S.A, E.S.P, del Departamento de Córdoba, el cual celebró el Contrato de Obra No. 016 de 2015, cuyo objeto es la “Construcción del Sistema de Acueducto Regional San Jorge para los municipios de Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Buenavista y La Apartada del Departamento de Córdoba” y el Contrato de Obra No. ADC-OC-

020-2009, cuyo objeto es la “Construcción del Sistema de Acueducto del Corregimiento Tierradentro, municipio de Montelíbano, Departamento de Córdoba”.

El riesgo identificado por el ente de control fiscal fue “la posible afectación negativa a los intereses públicos, en el evento de no cumplirse el objetivo general de los proyectos de construcción de los sistemas de Acueducto Regional San Jorge y Acueducto del corregimiento de Tierradentro, que beneficiarían a las poblaciones de los municipios de Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Buenavista y La Apartada, así como a los habitantes del corregimiento de Tierradentro, en el municipio de Montelíbano, todos en el departamento de Córdoba. Los dos proyectos presentan atrasos considerables en los cronogramas y, a pesar de las prórrogas, es probable que, a la llegada de las fechas de terminación, no se cumpla con la entrega.

En el caso del Acueducto Regional San Jorge, el contratante pretende que se declare el incumplimiento contractual, lo que pone en riesgo la pérdida de los recursos invertidos. Aunado a ello, no se tiene certeza de la existencia de una póliza que ampare la ejecución de las obras a partir de su reinicio.

Respecto al Acueducto de Tierradentro, las suspensiones, prórrogas y retrasos han llevado a una ejecución de obras muy prolongada, lo que ha provocado el deterioro de las instalaciones construidas. Esto, sumado a la difícil situación de orden público y la carencia de mano de obra, pone en riesgo la culminación y puesta en funcionamiento del proyecto (SIGAP, 2023, ADV-2023-7-15).

La Contraloría señaló que un informe de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico encontró que, en ambos proyectos, es inminente la posibilidad de causar mayores costos debido a los continuos retrasos, lo que acarrea incrementos en los precios de los materiales y la mano de obra. En consecuencia, emitió una Advertencia Especial por la posibilidad

de pérdida de los recursos invertidos en el Sistema de Acueducto Regional San Jorge y el acueducto del corregimiento Tierradentro, en el municipio de Montelíbano.

Los medios de comunicación también hicieron divulgación de la advertencia emitida por el ente de control: “La Contraloría General de la República declaró de impacto nacional los hechos relacionados con irregularidades por cerca de 82 mil millones de pesos en el Plan Departamental de Aguas de Córdoba, vigencia 2022, por el cual se construiría el sistema de acueducto regional del San Jorge, para los municipios de Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Buenavista y La Apartada” (WRADIO, 2024).

Esto generó una reacción en los sujetos que están involucrados, el Gobernador de Córdoba, Erasmo Zuleta, priorizó dichos contratos y tomó medidas sobre el asunto para evitar que se materializara un daño fiscal. El Gobernador adelantó las siguientes acciones para que se logre finalizar el proyecto:

1. Presentar un balance definitivo que nos indique qué se requería para dejar la obra funcional y que cumpla con su objeto de entregar cerca de 400 litros por segundo a esas comunidades.
2. Una vez presentado y aprobado por interventores, se radicó a Aguas de Córdoba para su aprobación.
3. Aprobado por la entidad se radica la reformulación ante el Ministerio de Vivienda. Y es en este paso donde nos encontramos en los actuales momentos. (WRADIO, 2024).

En ambos casos, las entidades sujetas de control ajustaron sus procedimientos. La ANI respondió con reestructuración de pagos, y Aguas Córdoba modificó cláusulas contractuales. No obstante, manifestaron preocupación por el efecto disuasorio de las advertencias, lo cual indica la necesidad de reglamentar mejor los límites.

Se evidencia así que el acompañamiento ejercido por la Contraloría General de la República ha incentivado la toma de decisiones por parte de los sujetos de control, orientadas a la

solución de los problemas identificados, a la continuación de los proyectos y a la prevención de eventuales procesos de responsabilidad fiscal.

La Contraloría General de la República ha desempeñado un papel crucial con el control concomitante y preventivo, salvaguardando los recursos públicos, realizando seguimientos a los sujetos de control y a la ejecución de proyectos con riesgos latentes. Estos seguimientos han sido esenciales para prevenir posibles detrimentos al patrimonio público, generando así advertencias con beneficios, logrando la correcta ejecución de proyectos, solucionando los problemas que podrían haber afectado negativamente su finalización. La labor de la Contraloría se ha enfocado en la prevención y corrección de problemáticas asociadas a la ejecución de contratos financiados con recursos públicos, fortaleciendo la transparencia y la eficiencia en su uso. A través del control fiscal concomitante y preventivo, se ha contribuido a la protección del patrimonio público, garantizando el cumplimiento de los fines estatales y el respeto por los derechos de las comunidades beneficiarias.

### **¿El control preventivo y concomitante lleva a coadministración?**

Para resolver nuestra pregunta problema, debemos definir lo que es la coadministración. Este concepto se refiere a la gestión compartida o conjunta de actividades, recursos o funciones entre dos o más entidades. En un contexto administrativo, implicaría que dichas entidades gestionen de manera conjunta un proceso, ejerzan decisiones ejecutivas de forma compartida o intervengan simultáneamente.

La Constitución Política de Colombia establece, en el inciso cuarto del artículo 267, que: “La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 267, inc. 4). Esto infiere que la Contraloría no debe

asumir funciones administrativas fuera de las relacionadas con su estructura, lo que implica que no tiene autoridad para gestionar directamente proyectos o actividades ajenas a su función fiscalizadora y de control. Además, no puede involucrarse en coadministración, como lo señaló la Corte en su Sentencia C-103 de 2015: “No puede tener injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control” (Corte Constitucional, 2015). Por su naturaleza y conforme a lo que establece la Constitución, la Contraloría no tiene competencias para participar en la gestión contractual de proyectos, ya que su rol se limita al control y la auditoría, no a la administración directa de recursos.

Debemos recapitular que, a lo largo de la historia de la Contraloría General de la República de Colombia, se han presentado situaciones en las que algunas funciones o intervenciones de la Contraloría han sido interpretadas como una forma de coadministración, como el control previo del Decreto 925 de 1976 y la función de advertencia regulada en el Decreto 267 de 2000.

Ahora bien, analizando la aplicación del control concomitante y preventivo, observamos que está diseñado como una función de fiscalización, supervisión y prevención, mas no de administración directa por parte del ente de control. Este evalúa, monitorea y emite advertencias para evitar posibles menoscabos del patrimonio; empero, no toma decisiones ejecutivas ni gestiona los proyectos. En este sentido, desde una perspectiva estrictamente jurídica y funcional, no se presenta coadministración. Recordemos que, taxativamente, el artículo 54 del Decreto 402 de 2020 establece que "es excepcional, no vinculante, no implica coadministración (...)" (Decreto 402, 2020, art. 54). De igual manera, la Corte, en sus pronunciamientos, ha manifestado que el actual control concomitante no refiere a coadministración. La Contraloría no es un ente operativo; no tiene facultades para tomar decisiones directas sobre los contratos, como firmar documentos, asignar recursos o seleccionar proveedores. Como se evidenció en años anteriores, no puede

decidir sobre la ejecución de contratos; el poder de decisión en cuanto a la ejecución o modificación de un contrato sigue siendo competencia del gestor contractual o la entidad pública correspondiente (Corte Constitucional, 2015).

En esta misma línea, y concibiendo que el control concomitante se materializa con la función de advertencia del artículo 68 del Decreto 403 de 2020, se debe analizar si dicha función presenta coadministración y diferenciar ambos conceptos. Entendiendo la advertencia como un mecanismo preventivo enfocado en alertar a las entidades sobre posibles irregularidades o riesgos en la gestión de los recursos públicos, y la coadministración como una gestión compartida, donde las decisiones y acciones se toman en conjunto.

La función de advertencia no coadministra, sino que previene o advierte sobre posibles daños patrimoniales antes de que ocurran. No obstante, sus recomendaciones y la corrección de procesos pueden asemejarse a dicho concepto, ya que, al emitir una advertencia, se trabaja estrechamente con la entidad o responsable del manejo de los recursos, asegurando que se corrijan las irregularidades observadas. Aunque el ente de control no toma decisiones de manera conjunta ni gestiona recursos directamente, sí influye en el proceso de corrección. Si bien no asume un papel de gestión compartida, la Contraloría proporciona a las entidades la posibilidad de gestionar y corregir su actuar, lo que, indirectamente, contribuye a mejorar la administración pública.

Algunos doctrinantes argumentan que, en ciertos casos, el control concomitante podría implicar una forma de coadministración debido a la naturaleza de las intervenciones que realiza la Contraloría durante la ejecución de los proyectos. Señalan que la intervención activa en la ejecución de proyectos, cuando emite advertencias a las entidades públicas, puede ser tan detallada y específica que se percibe como un tipo de gestión o influencia sobre la toma de decisiones. Esto podría interpretarse como una forma de coadministración. También se aduce que, en algunos

casos, las alertas y los seguimientos realizados por la Contraloría pueden llevar a la modificación de decisiones ya tomadas por las entidades responsables. Si bien no asume la administración de los recursos, el actuar del ente de control puede ser interpretado como una coadministración indirecta, ya que influye directamente en la forma en que se gestionan los proyectos y recursos. Se aprecia entonces que, debido a la intervención acuciosa de la Contraloría, la línea entre control y coadministración puede volverse difusa. No obstante, debemos señalar que, a pesar de estas interpretaciones, el propósito del control concomitante sigue siendo el de supervisión y fiscalización, no el de gestión o administración directa. La posible percepción de coadministración se debe a la estrecha colaboración y el seguimiento constante, pero no implica un cambio en las funciones legales de la Contraloría.

Existen varias posturas en la doctrina colombiana frente a si existe o no coadministración. Algunos, como Carlos Rodríguez, en su obra sobre el control fiscal y la fiscalización pública, sugieren que 'el control concomitante puede ampliar el rol de la Contraloría, permitiéndole no solo supervisar, sino también intervenir activamente en los procesos de ejecución, lo que se acerca a una coadministración'. Sin embargo, señala que esta intervención debe ser cuidadosamente delimitada para no violar los principios de autonomía y no asumir funciones de gestión (Rodríguez, C. A., 2020).

Dichas interpretaciones se han dado por algunos casos concretos, como situaciones de emergencia, desastres o calamidad pública. Debido a los seguimientos continuos, se afectó el curso de la ejecución de los contratos, como los casos vistos durante la emergencia sanitaria por COVID-19. En estos momentos, la Contraloría intervino activamente en su control, debido a la crisis que acontecía en esa época, lo cual podría considerarse una forma de coadministración. Contrario sensu, Carlos Rodríguez aduce que, 'en el contexto de la pandemia por COVID-19', subrayando

cómo la Contraloría ha tenido que adaptarse y mejorar sus herramientas para llevar a cabo el control concomitante en situaciones excepcionales, y reafirma que el rol de la Contraloría es fiscalizador y no administrativo (Rodríguez, C. A., 2020).

En el caso de las regalías y el control sobre estos importantes recursos destinados a los entes territoriales, la Contraloría ha jugado un papel más activo, verificando la correcta ejecución de los recursos y monitoreando la ejecución de proyectos que involucraban a gobernaciones y alcaldías. Esto podría ser percibido como un tipo de participación compartida en la administración de los recursos públicos, similar a la coadministración. Opuesto a lo anterior, el doctrinante Eduardo Cifuentes resalta 'cómo el control concomitante ha ganado relevancia en un contexto de mayor transparencia y acceso a la información pública, aunque nunca con el carácter de coadministración' (Muñoz, E., 2022). Esto lo reitera Jaime Santofimio, quien alude que “Los nuevos desafíos en la gestión pública, como la corrupción, la transparencia y la sostenibilidad, han cambiado la forma en que la Contraloría realiza su labor. A pesar de los cambios, sigue destacando que el control concomitante no debe confundirse con coadministración” (Gamboa, J. O., 2023).

En resumen, aunque legalmente no se da coadministración, porque la Contraloría no asume funciones de gestión ni toma decisiones operativas, en la práctica, su intervención constante y su influencia directa pueden ser percibidas por algunos como una forma de coadministración, debido a la cercanía y la naturaleza preventiva de su actuación. Aun así, la mayoría coincide en que no debe interpretarse como una coadministración en el sentido estricto, pues, en términos legales y constitucionales, la Contraloría, como órgano de control fiscal, tiene funciones delimitadas.

La Corte Constitucional ha enfatizado que, si bien la Contraloría ejerce un control preventivo y concomitante sobre el uso de los recursos públicos, la función de advertencia debe comprenderse como un mecanismo orientado a prevenir posibles daños al patrimonio público, la

Corte ha precisado que, aunque la Contraloría puede emitir advertencias sobre irregularidades, no está facultada para sustituir al gestor público ni tomar decisiones en su lugar, pues esto vulneraría los principios de autonomía administrativa y separación de poderes. En este sentido, se ha sostenido que el control fiscal ejercido por la Contraloría no debe confundirse con la gestión administrativa (Corte Constitucional, sentencia C-140 de 2020).

La Corte ha establecido que el control fiscal ejercido por la Contraloría no debe interpretarse como una coadministración de los recursos públicos. Aunque la Contraloría realiza funciones de control, supervisión y advertencia, no tiene competencias para gestionar recursos, ejecutar contratos ni tomar decisiones operativas sobre la ejecución de los proyectos públicos. Sus funciones son exclusivamente de supervisión y no de gestión compartida. Reitera también que, en respeto por la autonomía administrativa, los gestores públicos son los responsables de ejecutar los contratos. Por lo tanto, el ente de control no debe invadir las competencias propias de los gestores contractuales. La Corte ha reafirmado que la Contraloría no tiene competencias ejecutivas y aclara que debe actuar dentro de los límites establecidos por la ley. Sus advertencias deben ser vistas como mecanismos de prevención y corrección, no como decisiones vinculantes que sustituyan la labor de los gestores, ni generar una influencia directa sobre la toma de decisiones operativas.

Aunque la normativa vigente establece con claridad que el control preventivo no equivale a coadministración, en la práctica institucional puede presentarse una “coadministración fáctica”, que se define como la influencia indirecta y no formalizada que ejerce el ente de control sobre decisiones administrativas.

Esta forma de coadministración se puede manifestar en tres escenarios concretos: primero, cuando las advertencias del ente de control se convierten en condicionantes para decisiones contractuales; segundo, cuando la presión mediática generada por informes públicos influye en la

gestión; y tercero, cuando el temor a posibles hallazgos fiscales limita la ejecución presupuestal. En estos casos, como sostiene Rodríguez Pinzón, 2023 (2023), “la coadministración no es jurídica, pero sí real y verificable en las dinámicas de gestión”.

## CAPITULO IV

### **Límites del control preventivo y concomitante y posibles mejoras**

Para la Contraloría General de la República representa un desafío fundamental mantener la delicada línea que separa la vigilancia de la gestión administrativa. El control concomitante y preventivo debe garantizar que no se incurra en coadministración, respetando siempre la autonomía de las entidades vigiladas. Para lograrlo, es indispensable establecer protocolos claros y promover una formación continua dirigida a los funcionarios que integran los equipos de vigilancia y quienes ejecutan los mecanismos de control concomitante, asegurando que las advertencias emitidas por el Contralor General no se interpreten como instrucciones vinculantes para los sujetos de control.

Es necesario fijar los límites que el la Contraloría General de la Republica debe respetar al aplicar el control concomitante y preventivo para no incurrir en coadministración. Tal como lo establece el artículo 267 de la Constitución Política y ha sido reiterado en diversas sentencias, es esencial que la Contraloría no intervenga en las decisiones administrativas. Su función debe centrarse en advertir sobre posibles riesgos, sin llegar a sustituir la voluntad del gestor fiscal. En ese sentido, la Contraloría no está facultada para ordenar, autorizar o impedir directamente actuaciones administrativas, contractuales o financieras que estén en curso. la Contraloría no puede asistir, colaborar ni sugerir la forma en que debe ejecutarse una contratación o política pública. Hacerlo implicaría involucrarse en funciones propias de la administración activa, lo que vulnera el principio de separación de funciones del Estado

Del mismo modo, las advertencias que emita la Contraloría deben tener un carácter exclusivamente informativo y técnico, sin que impliquen obligatoriedad ni efectos coercitivos. Aunque pueden señalar riesgos o alertar sobre posibles irregularidades, no deben imponer

decisiones. En todo caso, la responsabilidad sobre la gestión pública recae plenamente en el funcionario competente, quien es el encargado de tomar las decisiones que corresponda. La Contraloría debe mantener independencia frente a los resultados de las decisiones adoptadas por el gestor fiscal. Si, a pesar de una advertencia, este decide continuar con una actuación, la Contraloría no puede asumir las consecuencias ni respaldar dicha decisión. Esto reafirma que el control fiscal no sustituye la función ejecutiva, ni convalida las determinaciones adoptadas por la administración.

La actuación del ente de control debe estar guiada por criterios técnicos y objetivos. Para que el control preventivo y concomitante cumpla su función de manera legítima y efectiva, es fundamental que se base en indicadores claros de riesgo fiscal, evidencia verificable y parámetros de legalidad previamente definidos. Esto no solo previene posibles arbitrariedades, sino que también fortalece la confianza ciudadana en las intervenciones de la Contraloría General de la República.

Es imperativo que la Contraloría formalice sus intervenciones a través de documentos públicos y debidamente registrados. Toda advertencia debe ser emitida por escrito, con indicación de la fecha, motivación y soporte documental, lo cual garantiza trazabilidad, transparencia y previene presiones de carácter informal o personal. Así mismo, es necesario delimitar con precisión los tipos de actos sujetos al control concomitante. Este no puede aplicarse de manera genérica o arbitraria a cualquier gestión administrativa. Se requiere una definición clara de conceptos como trascendencia social, alto impacto ambiental y alta connotación económica, así como de los actos específicos que pueden ser objeto de este tipo de control y las condiciones bajo las cuales procede su ejercicio.

El ente de control debe ejecutar acciones orientadas a fortalecer la capacidad técnica institucional, facilitando así una implementación más eficaz del control preventivo y concomitante. Este fortalecimiento cobra particular relevancia en las gerencias colegiadas departamentales, donde las problemáticas pueden pasar desapercibidas debido a la distancia con el nivel central. En consecuencia, se hace necesaria una inversión sostenida en descentralización tecnológica, capacitación continua y suministro adecuado de recursos para dichas gerencias (López & Ramírez, 2022).

Es necesario que se defina una metodología clara, pública y accesible para el ejercicio del control fiscal concomitante. Actualmente, no existe una guía unificada que oriente su aplicación, y aunque se han expedido resoluciones técnicas, estas no resultan fácilmente comprensibles ni para los funcionarios públicos ni para la ciudadanía en general. En consecuencia, se requiere que la Contraloría General de la República emita una guía oficial con un lenguaje claro y estructura pedagógica, que detalle las fases del proceso de control, los tipos de advertencias que puede emitir y la forma en que estas se articulan con la gestión administrativa.

De esta manera, se busca fortalecer la seguridad jurídica tanto para las entidades públicas como para los contratistas, evitando que el control preventivo sea percibido como una forma de coadministración. Así mismo, una guía clara facilitaría los procesos de capacitación, mejorando la oportunidad del control fiscal y fortaleciendo la confianza de los gestores públicos en su ejercicio.

La articulación entre el control fiscal y social constituye un eje central para mejorar la vigilancia pública. A pesar de los avances en la promoción de la participación ciudadana, persiste una brecha significativa entre los hallazgos ciudadanos y el control fiscal formal. En general, líderes comunitarios, presidentes de juntas de acción comunal y veedurías carecen de preparación técnica y medios adecuados para realizar denuncias precisas que evidencien irregularidades. Para

que la participación ciudadana deje de ser un acto meramente simbólico y tenga un impacto tangible en la vigilancia fiscal, es necesario fortalecer el Sistema de Control Fiscal Participativo (SCFP), desarrollar canales de comunicación efectivos entre la ciudadanía y la Contraloría General, y brindar capacitaciones que mejoren el conocimiento técnico de la comunidad (Martínez & Herrera, 2023).

Aunque la Constitución reconoce la participación ciudadana en el control fiscal, en la práctica muchas veedurías carecen de formación suficiente o desconocen los canales para intervenir en los procesos de control concomitante. Además, la articulación entre la Contraloría y los actores de la sociedad civil organizada sigue siendo limitada. Por esta razón, se hace necesario fortalecer el control social mediante la implementación de un plan nacional de capacitación dirigido a los actores sociales. Esta estrategia podría ser liderada por la Contraloría General de la República o ejecutada a través de convenios con entes educativos, que aporten enfoques técnicos y herramientas pedagógicas para preparar a la ciudadanía frente a los desafíos del control fiscal participativo. Estos programas de formación deben centrarse en explicar, de manera sencilla y accesible, el alcance legal del control preventivo y concomitante. Además, deben ofrecer herramientas que permitan a los ciudadanos interpretar adecuadamente documentos contractuales y presupuestales, así como brindar capacitación en el uso de plataformas digitales para hacer seguimiento a la gestión pública. Finalmente, es clave promover el uso de un lenguaje claro y estrategias de comunicación efectivas que aumenten la incidencia de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Como resultado, se espera consolidar un control social más legítimo, colaborativo y efectivo, con mayor vigilancia sobre la gestión pública, ciudadanos capacitados e idóneos, y un aumento de denuncias fundamentadas y oportunas.

Es imprescindible fortalecer los mecanismos para la obtención de información contractual, financiera y técnica relacionada con proyectos en ejecución, para evitar demoras o restricciones por parte de las entidades auditadas. Además, deben implementarse procedimientos sancionatorios más efectivos que garanticen la transparencia y el cumplimiento.

En lo que respecta al sistema de alertas, como la Unidad de Reacción Inmediata (URI) o la DIARI, es fundamental que sea confiable y eficiente, asegurando la detección de riesgos significativos. La priorización de alertas debe basarse en criterios técnicos rigurosos y emplear inteligencia de datos para clasificar las alertas según su impacto y urgencia, dando prioridad a proyectos con mayor repercusión social, ambiental y económica, conforme al Decreto 403 de 2020. Además, es necesario continuar desarrollando indicadores de resultado que permitan una trazabilidad adecuada de las alertas y advertencias generadas, optimizando los aplicativos institucionales correspondientes (García et al., 2021).

La implementación de plataformas digitales para el control ciudadano en tiempo real se vuelve cada vez más necesaria, así como el fortalecimiento de aquellas que ya existen. Estas herramientas deben garantizar el acceso oportuno a la información pública, permitiendo una participación activa de la ciudadanía en la vigilancia temprana y evitando que se debilite el ejercicio del control social.

En este contexto, el uso de herramientas como la inteligencia artificial y la analítica de datos se convierte en un recurso estratégico y fundamental, teniendo en cuenta los miles de contratos públicos. La supervisión manual de esta gran masa contractual resulta inviable, por lo que la tecnología puede contribuir significativamente al análisis de datos masivos. A través de estos sistemas, es posible identificar patrones sospechosos, como sobrecostos reiterados, contratistas sancionados, fraccionamiento de contratos, entre otros. La inteligencia artificial

también permite clasificar niveles de riesgo, priorizar intervenciones y detectar anomalías contables en los documentos asociados.

Estas mejoras tecnológicas permitirían avanzar hacia una mayor transparencia, facilitar el acceso a la información pública, empoderar a la ciudadanía como actor clave del control fiscal y anticipar posibles irregularidades antes de que ocurran, fortaleciendo así la capacidad preventiva de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, es posible blindar jurídicamente el proceso de control para evitar que se incurra en coadministración, brindando protección a los funcionarios que actúan de buena fe. Esto impide que el control fiscal se convierta en una instancia paralela de gestión y, al mismo tiempo, fortalece su legitimidad y equilibrio jurídico. Como resultado, se logrará una mayor claridad sobre los límites del control fiscal, lo que permitirá reducir controversias administrativas y fomentar una actitud más colaborativa por parte de los entes vigilados.

### **¿Prevención efectiva o coadministración encubierta?**

Con base en un análisis normativo y empírico, se proponen los siguientes criterios que permiten diferenciar claramente el acompañamiento técnico legítimo de la coadministración indebida, evitando que el control preventivo trascienda sus límites y se convierta en una supervisión inapropiada.

Tabla 8

#### *Diferenciación entre acompañamiento técnico y coadministración indebida*

<b>Criterio</b>	<b>Acompañamiento técnico legítimo</b>	<b>Coadministración indebida</b>
Participación del ente de control	Observador y formulador de advertencias	Incide directamente en decisiones
Naturaleza de las recomendaciones	Técnicas, documentadas, no obligatorias	Exigencias o instrucciones operativas
Efectos sobre el ente controlado	Mejora su gestión sin alterar autonomía	Afecta el margen de decisión del ordenador del gasto

Grado de presión institucional	Bajo o moderado	Alto, incluso con amenaza de hallazgos si no se acoge
Registro documental	Informes y alertas publicados en SIGEP o portales	Comunicaciones oficiosas sin transparencia

*Nota. Elaboración propia a partir del análisis normativo y empírico realizado en esta investigación.*

Esta distinción es fundamental para mantener el balance entre el ejercicio del control y la autonomía de la administración, garantizando así una supervisión preventiva que sea efectiva sin interferir en la gestión pública.

## Conclusiones

La evolución del control fiscal en Colombia ha estado marcada por una serie de transformaciones profundas que han buscado mejorar la gestión pública y evitar las falencias como las presentadas en el sistema anterior de control previo. Desde sus inicios, la Contraloría ha implementado varios modelos de control, cada uno con sus aciertos y errores. El modelo de control previo, vigente en décadas anteriores, dio lugar a serias críticas y condujo a la coadministración y a la generación de prácticas corruptas. Ya con la Constitución de 1991, se dio un giro hacia un control fiscal posterior y selectivo, lo que permitió al Estado adoptar un enfoque más eficiente y menos intrusivo en las operaciones de las entidades públicas. Se fue estableciendo un sistema más estructurado y claro, incorporando principios como la eficiencia, economía y equidad, supervisando resultados de la gestión administrativa, sin interferir en la ejecución de las operaciones de los entes estatales.

Este proceso fue complementado con el nuevo control concomitante y preventivo, que llegó con la reforma del régimen de control fiscal en Colombia, llevada a cabo mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, y que busca mejorar la lucha contra la corrupción, la cual afecta seriamente los recursos públicos. La implementación del control concomitante y preventivo por parte de la Contraloría General de la República busca fortalecer la vigilancia sobre el uso de los recursos públicos antes de que se materialicen posibles daños al patrimonio estatal. El control, establecido en el Decreto 403 de 2020, tiene como objetivo prevenir riesgos antes de que se generen consecuencias negativas, mediante el seguimiento en tiempo real de los procesos y actividades en ejecución que involucren recursos públicos. Además, se enfoca en advertir a los gestores fiscales sobre riesgos inminentes, a través del control preventivo, cuyo ejercicio se realiza mediante el uso de tecnologías de la información, la participación activa del control social y la colaboración con

las oficinas de control interno. Se materializa con la función de advertencia, establecida en el Artículo 68 del Decreto 403 de 2020, que tiene como objeto prevenir la pérdida de recursos públicos y la afectación de bienes públicos.

Este surgió debido a la insuficiencia del control fiscal posterior y selectivo. El Acto Legislativo introduce el control preventivo y concomitante, además de otorgar mayores competencias a la Contraloría General de la República. Con este acto legislativo, se pretendió modernizar y fortalecer el control fiscal, implementando herramientas más eficaces para el seguimiento y la prevención de daños al patrimonio público. No obstante, la reforma no estuvo exenta de controversias y fue objeto de demandas de inconstitucionalidad, donde la Corte Constitucional, en varias sentencias, aclaró que la reforma no violaba principios fundamentales como la separación de poderes. La jurisprudencia ha sido clara en señalar que la Contraloría General de la República no ejerce funciones de coadministración. Su papel se circunscribe al control fiscal, y aunque las advertencias que emite pueden influir en la toma de decisiones de los gestores públicos, ello no implica una participación directa en la gestión de los recursos ni en la ejecución de los contratos. La autonomía de quienes administran los bienes y recursos del Estado debe ser plenamente respetada.

Sin embargo, si bien el control concomitante y preventivo representa una innovación jurídica con potencial transformador, en la medida en que permite a la Contraloría actuar en tiempo real sobre actos en ejecución, su ambigüedad en la aplicación práctica ha dado lugar a una posible “coadministración fáctica”, que, aunque no es jurídicamente reconocida, puede manifestarse en la práctica como presión indebida o condicionamiento indirecto de decisiones administrativas. Para que esta figura se consolide como una herramienta efectiva dentro del modelo de control fiscal, es indispensable contar con lineamientos técnicos claros que orienten su implementación. Solo así se

evitará incurrir nuevamente en prácticas del pasado que comprometieron la autonomía administrativa y desdibujaron los límites entre control y gestión.

El control concomitante y preventivo ha demostrado ser beneficioso desde su implementación. Esta herramienta, como complemento del control fiscal, ha permitido a la Contraloría General de la República identificar de manera temprana riesgos y problemas en los proyectos y contratos públicos, evitando así posibles detrimentos al patrimonio público. A través de la recolección y análisis de información de manera continua, se ha podido intervenir oportunamente para corregir situaciones que podrían haber resultado en pérdidas económicas o daños a la ejecución de proyectos. Además, el seguimiento constante a las alertas ha generado beneficios concretos, como la reactivación de proyectos que se encontraban con problemas, lo que permitió su conclusión exitosa y evitó el despilfarro de recursos. Podemos afirmar, por tanto, que la aplicación del control concomitante y preventivo ha incrementado la eficiencia del gasto público, promoviendo una mayor transparencia y asegurando que los recursos sean utilizados de manera adecuada para el beneficio de la ciudadanía. Se evidencia la efectividad preventiva del control concomitante en ciertos contextos, pero también se expone su potencial para distorsionar la autonomía administrativa, especialmente cuando las advertencias del ente de control se interpretan como directrices operativas. Esto demuestra que la implementación actual del modelo requiere ajustes normativos, operativos y de formación institucional.

Pese a que el Acto Legislativo 04 de 2019 representa un paso significativo hacia la modernización del control fiscal en Colombia, adaptándose a los desafíos contemporáneos de la administración pública y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, su implementación y efectividad dependerán de la correcta aplicación de las nuevas herramientas y de una regulación adecuada que garantice el respeto a los principios constitucionales, pues se demuestra que uno de

los mayores retos del control concomitante y preventivo radica en trazar con precisión los límites entre la vigilancia fiscal y la coadministración. La experiencia normativa y empírica revela que, sin lineamientos claros, esta figura corre el riesgo de desdibujar la autonomía administrativa, afectando la confianza institucional y el principio de separación de funciones.

Por ello, uno de los aportes centrales de este trabajo es la necesidad de adoptar una metodología nacional unificada, con lenguaje claro y enfoque pedagógico, que delimite con certeza las fases, alcances y límites del control concomitante. Esta guía no solo debe ser comprensible para los funcionarios, sino también para los ciudadanos, quienes tienen un rol cada vez más relevante en la vigilancia temprana del gasto público.

Así mismo, se propone fortalecer la capacidad institucional de las gerencias territoriales mediante inversión en tecnología, formación continua y descentralización operativa, para garantizar un control oportuno, riguroso y proporcional. De igual forma, el control social debe dejar de ser simbólico y convertirse en una herramienta efectiva, apoyada en procesos de capacitación técnica para veedurías, líderes comunitarios y organizaciones de base. En ese mismo sentido, el uso de tecnologías como la inteligencia artificial y el análisis masivo de datos debe dejar de ser una opción futura y convertirse en una herramienta presente y prioritaria. Solo así se podrá enfrentar la magnitud del aparato contractual estatal con eficiencia.

La verdadera eficacia del control preventivo no se logra interviniendo más, sino interviniendo mejor: con criterios técnicos, independencia, registros transparentes y una relación respetuosa con los sujetos vigilados. Solo así será posible blindar jurídicamente este tipo de control, evitando su desnaturalización como coadministración encubierta y consolidando una cultura institucional de vigilancia con legalidad. El reto no es menor, pero avanzar en esta dirección

representa un paso firme hacia un modelo de control fiscal moderno, preventivo, legítimo y cercano a la ciudadanía.

## Referencias bibliográficas

Congreso de la República. (2019). \*Acto Legislativo 04 de 2019: Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal\*. Diario Oficial No. 51.080.

<https://www.funcionpublica.gov.co>

Congreso de Colombia. (1993, octubre 28). \*Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública\*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2013). \*Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción\*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Contraloría General de la República. (2007, junio 21). \*Circular No. 005\*.

Contraloría General de la República. (2018). \*Grandes hallazgos\*. [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro\\_grandes+hallazgos+CGR.pdf](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf)

Contraloría General de la República. (2020, junio 2). \*Resolución REG-ORG-0762 de 2020\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2020, diciembre 21). \*Resolución REG-EJE-0078 de 2020\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2021). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2020 - 2021\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2022). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2021 - 2022\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2023). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2022 - 2023\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2020, junio 2). \*Resolución REG-ORG-0762 de 2020\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2020, diciembre 21). \*Resolución REG-EJE-0078 de 2020\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2021). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2020 - 2021\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2022). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2021 - 2022\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2023). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2022 - 2023\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2024). \*Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2023 - 2024\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2018). \*¿Qué es el control fiscal? \* Oficina de Comunicaciones y Publicaciones.

Contraloría General de la República. (2020). \*SIGAP: Reporte Público de Advertencias\*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2538407/Instrucciones+para+la+consulta+del+Reporte+Público+de+Advertencias.pdf>

Corte Constitucional. (1995). \*Sentencia C-167 de 1995\*. <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Contraloría General de la República. (2020). \*Aplicando el control concomitante y preventivo: Contraloría empezó a vigilar, en tiempo real, medidas de emergencia económica y social para contener COVID-19\*. <https://www.contraloria.gov.co>

Contraloría General de la República. (2024). Informe de gestión al Congreso y al presidente de la República 2023 - 2024. Bogotá, Colombia

Contraloría General de la República. (2018). ¿Qué es el Control Fiscal? Oficina Comunicaciones y Publicaciones.

Contraloría General de la República. (2020). *SIGAP*.  
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2538407/Instrucciones+para+la+consulta+del+Reporte+P%C3%ABAblico+de+Advertencias.pdf>

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-167*. M. P. Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C., Colombia.

Controlaría General de la República. (2020). Aplicando El Control Concomitante y Preventivo: Contraloría Empezó a Vigilar, En Tiempo Real, Medidas de Emergencia Económica y Social Para Contener COVID-19

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-374*. Sala Plena. Exp. D-761.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-374-95.htm>

Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-189*. Sala Plena. M. P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-113*. Sala Plena. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-716*. Sala Plena. Exp. D-3981.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-716-02.htm>

Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-557*. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-103*. Sala Plena. Exp. D-10404.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-103-15.htm>

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia C-090*. Sala Plena. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia C-113*. Sala Plena. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia C-237*. Sala Plena. M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-529*. Sala Plena. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D.C., Colombia. recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-529-93.htm>

Corte Constitucional. (2020). *Sentencia C-198*. Sala Plena Expediente D-13599. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá, D.C., Colombia <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-198-20.htm> .

Corte Constitucional. (2020). *Sentencia C-140*. Sala Plena Expediente Referencia: Expediente D-13517. M. P. José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, D.C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-140-20.htm>

Corte Constitucional. (2018). *Sentencia C-101*. Sala Plena Expediente Referencia: Expediente D-12036. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D.C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-101-18.htm>

Corte Constitucional. (2021). *Sentencia C-226*. Sala Plena Expediente Referencia: Expediente: D-14054. M. P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C., Colombia. <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-226-21.htm>

Corte Constitucional. (2020). *Sentencia C-492*. Sala Plena Expediente Referencia: Expediente D-13615. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá, D.C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-492-20.htm>

Decreto 267 de 2000. (2000, febrero 22). *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 No. 43905.

Decreto 403 de 2020. (2020, marzo 16). *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Diario Oficial No. 51.258.

Decreto 925 de 1976. (1976, mayo 11). *Por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance del control previo y la contabilidad general de la Nación*. Diario Oficial No. 34568.

Díaz Contreras, J. L. (2022). *Control y fiscalización pública en tiempos de cambio: La función de la Contraloría en Colombia*. Editorial Jurídica Colombiana.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*. <https://www.google.com/search?q=informe+instituto+kroc+2017>

Ley 20 de 1975. (1975, abril 28). *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 No. 34313.

Ley 42 de 1923. (1923, julio 19). *Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría*. Diario Oficial No. 19119.

Ley 42 de 1993. (1993, enero 26). *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial No. 40732.

Ley 610 de 2000. (2000, agosto 15). *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*.

Navarrete, B., & Figueroa, P. (2013). *Los problemas de la implementación top-down a nivel local: Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana*. Revista Dialnet. <file://Downloads/Dialnet>

OCDE. (2021). *El control preventivo y concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. <https://doi.org/10.1787/142aeef-es>

Polanía, J. (2020). Alcance de la función de advertencia frente al control concomitante y preventivo complementario al posterior y selectivo dispuesto en la nueva reforma al Control Fiscal en Colombia. Universidad Cooperativa de Colombia.

Restrepo, F. (2021). *La fiscalización moderna: La Contraloría y el control concomitante en el sistema administrativo colombiano*. Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, C. A. (2020). *La evolución del control fiscal y la intervención de la Contraloría en tiempos de pandemia*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. O. (2023). *El control fiscal en el siglo XXI: Desafíos y realidades de la Contraloría en Colombia*. Editorial Temis.

Sarmiento, D. (2007, abril). *La Misión Kemmerer y el control estatal*. Apuntes Contables. Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/1640>

Velázquez, F. (2021). *¿Democracia participa en crisis?* Revista Foro, (105), 44.

Younes, 1998 Moreno, D. (1998). Régimen del Control Fiscal y del Control Interno (3ª ed.). Editorial Legis.

García, L., Torres, M., & Vélez, P. (2021). *Optimización de sistemas de alerta y control fiscal: un enfoque basado en inteligencia de datos*. Revista de Administración Pública, 35(2), 112-130.

Gómez, R., & Martínez, S. (2024). *Control preventivo y autonomía administrativa: límites y desafíos en la gestión pública*. Editorial Jurídica Nacional.

Legis, Ámbito Jurídico (2014). Funciones de advertencia, ¿reconocidas y eficaces o herramientas anónimas contra la corrupción? <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/educacion-y-cultura/funcionesde-advertencia-reconocidas-y-eficaces-o-herramienta>

López, A., & Ramírez, J. (2022). *Descentralización tecnológica y fortalecimiento institucional en entes de control*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho.

Martínez, C., & Herrera, F. (2023). *Participación ciudadana y control social: retos para la vigilancia fiscal en Colombia*. Revista Latinoamericana de Control Fiscal, 18(1), 45-62.

López, C. (2021). Control Fiscal posterior, concomitante y preventivo ¿Se supera el temor al control previo y la coadministración? Universidad de Caldas. Manizales. Colombia

Navarro J., (2021). Los pliegos tipo: transparencia contractual y optimización de los recursos públicos. Legis, Ámbito Jurídico. Recuperado de: <https://www-ambitojuridico-21.com.sibulgem.unilibre.edu.co/noticias/informe/los-pliegos-tipo-transparenciacontractual-y-optimizacion-de-los-recursos-publicos>.

Narváez, J. (2023). Control social y control fiscal participativo: ¿instrumentos viables en la lucha contra la corrupción en Colombia? Primera edición. Editorial. Universidad Externado de Colombia.

Mendoza, M. (2021). Control preventivo y concomitante en las contralorías territoriales. Universidad de los Andes. Bogotá.

SIGAP. (2024). Reporte Público de Advertencias. SIGAP. Sistema General de Advertencia Pública. Bogotá, Colombia.

Torres, J. y Montes. M. (2020). Control Fiscal. Auditoría General de La República de Colombia, Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia (2019). Brief de la Corrupción en Colombia. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/18/brief-de-la-corrupcion-en-colombia>

Transparencia por Colombia, (2024). Recomendaciones ciudadanas en el marco de la contratación pública en la emergencia COVID - 19 - Estrategia Transparencia Salvavidas. Capitulo Internacional. <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-para-evitar-riesgos-decorrupcion-en-la-contratacion-publica-y-facilitar-ejercicios-ciudadanos-2/>)

Rodríguez Pinzón, 2023, J. (2023). La coadministración fáctica en la gestión pública: un análisis crítico. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.