

The background of the cover is a 3D puzzle. The puzzle pieces are in shades of blue, purple, and pink. A silhouette of a person is standing on one of the puzzle pieces. The lighting creates a strong reflection on the surface of the puzzle pieces.

**JUAN CAMILO
ZULUAGA**

**EL FUTURO
DEL CONTROL
FISCAL PREVENTIVO
Y CONCOMITANTE
UNA MIRADA ESTRATÉGICA**

**El futuro del control fiscal
preventivo y concomitante:
Una mirada estratégica**

Juan Camilo Zuluaga

**El futuro del control fiscal
preventivo y concomitante:
Una mirada estratégica**

Juan Camilo Zuluaga, 2025

Bogotá

Agosto 2025

ISBN: 978-628-97112-1-9

Diseño: Luis Pabón Durán

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual.

*A quienes imaginan un Estado distinto, y
hacen de la innovación una herramienta para
acercarlo a su propósito.*

A mi familia, por su apoyo incondicional.

*A mi equipo de trabajo, por creer en las ideas y
convertirlas en realidad.*

TABLA DE CONTENIDO

- Prólogo 14**
- Introducción 16**
- Capítulo 1. Una aproximación conceptual 18**
 - 1.1. Definiciones del control fiscal preventivo y concomitante .. **19**
 - 1.2. Base jurídica y normativa en Colombia **21**
 - 1.3. Auditoría en tiempo real y gobernanza fiscal **24**
 - 1.4. Diferencias entre vigilancia y control preventivo, concomitante, posterior y selectivo **27**
- Capítulo 2. Enfoques analíticos 31**
 - 2.1. Enfoque epistemológico del control fiscal preventivo y concomitante **31**
 - 2.1.1. Fundamento ontológico del control fiscal como función pública **33**
 - 2.1.2. La prevención como ruptura con el modelo tradicional **36**
 - 2.1.3. Conocimiento situado e interdisciplinario **38**
 - 2.1.4. Lo sistémico y lo estratégico **40**
 - 2.1.5. Construcción de legitimidad institucional y social **41**
 - 2.1.6. Racionalidad pública orientada a la ética del cuidado **42**
 - 2.2. Enfoque territorial diferencial **44**
 - 2.3. Enfoque prospectivo del control fiscal preventivo y concomitante **49**
- Capítulo 3. Análisis retrospectivo 51**

3.1.	Principales hallazgos del análisis retrospectivo	67
Capítulo 4. Estado del arte		71
4.1.	El modelo colombiano: Entre la excepcionalidad y la innovación	72
4.2.	Impacto de la globalización y la tecnología	73
4.3.	La pandemia como catalizador del cambio	76
4.4.	Análisis del cambio	80
4.4.1.	Hacia un nuevo paradigma en la vigilancia fiscal	81
4.4.2.	Del paradigma vertical al neoliberalismo desregulado	82
4.4.3.	Nuevas rupturas y el surgimiento de un paradigma colaborativo	83
4.4.4.	De lo correctivo a lo preventivo	84
4.5.	Principales hallazgos del análisis del estado del arte	87
Capítulo 5. Análisis de futuro		90
5.1.	Megatendencias globales: contexto de transformación estructural	91
5.2.	Tendencias nacionales: desafíos del modelo colombiano ...	105
5.3.	Pilares estratégicos para el futuro del control fiscal preventivo y concomitante	123
5.4.	Comparación latinoamericana: aprendizajes regionales	130
Capítulo 6. Sobre la construcción de la gobernanza		132
6.1.	Gobernanza: más allá del gobierno	135
6.2.	Gobernanza democrática: condición para el control social .	138
6.3.	Gobernanza fiscal	141
6.4.	Actores estratégicos y principios articuladores	143
6.5.	Retos latinoamericanos en la construcción de gobernanza .	148
6.6.	Gobernanza y control fiscal: una alianza necesaria	151
6.6.1.	Importancia de la gobernanza democrática el control fiscal preventivo y concomitante	154
Capítulo 7. Hipótesis de futuro		157
7.1.	Vigilancia predictiva 2030: el salto digital fiscal	160
7.2.	Control colaborativo 2032: Hacia una gobernanza fiscal participativa	163

7.3. Fiscalidad sostenible 2035: Control con enfoque de justicia climática	165
7.4. Respuesta ágil 2031: Vigilancia fiscal en escenarios de crisis	168
7.5. Inteligencia fiscal 2033: Un ecosistema integrado, preventivo y sistémico	171
Capítulo 8. Metodología	176
8.1. Desarrollo metodológico para el control fiscal preventivo y concomitante	180
8.2. Implicaciones metodológicas del control no vinculante y no coadministrador	197
8.3. Limitaciones técnicas y operativas del modelo metodológico	199
8.4. Recomendaciones estratégicas para la evolución metodológica	202
Conclusiones	204
Bibliografía	206

Prólogo

La capacidad de anticipar riesgos y actuar oportunamente define la efectividad de los sistemas de control fiscal modernos. En un entorno globalizado y dinámico, marcado por cambios constantes, innovación tecnológica y demandas ciudadanas crecientes de transparencia y eficiencia, surge el paradigma del control fiscal preventivo y concomitante como respuesta estratégica imprescindible para proteger los recursos públicos y asegurar su óptima gestión.

Este libro, titulado *El futuro del control fiscal preventivo y concomitante: Una mirada estratégica*, aborda un desafío crucial para las sociedades contemporáneas: avanzar en la transparencia, la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos públicos durante la ejecución misma de los proyectos, anticipándose a posibles irregularidades. Esta obra ofrece un análisis profundo que conecta pasado, presente y futuro, estableciendo un marco integral y práctico que guiará tanto a gestores públicos como a académicos e investigadores en la comprensión y aplicación efectiva de este enfoque de vigilancia fiscal.

El control fiscal colombiano, con una rica trayectoria histórica desde la creación de la Contraloría General de la República en 1923, se encuentra hoy ante una etapa decisiva, impulsada por la reforma constitucional de 2019. Esta reforma ha transformado radicalmente la perspectiva del control fiscal, introduciendo un modelo de intervención en tiempo real que permite prever y mitigar riesgos antes de su materialización efectiva, cambiando

el énfasis del control posterior hacia un modelo predictivo, preventivo y orientado a resultados concretos.

La relevancia de esta publicación radica en su capacidad de proporcionar herramientas conceptuales y metodológicas robustas que facilitan la comprensión y la efectiva implementación del modelo preventivo y concomitante. Su aporte estratégico consiste en explorar tendencias globales, tecnologías emergentes, escenarios prospectivos y en articular la gobernanza democrática y fiscal como componentes esenciales para una vigilancia más efectiva y ciudadana.

Así, esta obra se presenta como una invitación abierta al diálogo y a la acción colaborativa de distintos actores sociales e institucionales. El objetivo central es avanzar hacia una cultura institucional proactiva, transparente y responsable, que se constituya en base primordial para una democracia robusta y para la generación de confianza ciudadana.

Invito a todos los lectores a recorrer este valioso documento con una mirada estratégica y prospectiva, con la convicción de que encontrarán ideas innovadoras, conceptos sólidos y propuestas que marcarán un cambio sustancial en la manera como se ejerce el control fiscal preventivo y concomitante en Colombia y en otros contextos internacionales. El reto es complejo, pero la oportunidad de fortalecer la democracia y mejorar la gestión pública es indudablemente mayor.

Bienvenidos a esta reflexión estratégica sobre el futuro del control fiscal.

El autor

Introducción

El manejo eficiente y transparente de los recursos públicos constituye uno de los grandes desafíos contemporáneos para cualquier administración pública, más aún en un contexto global caracterizado por cambios acelerados, innovaciones tecnológicas constantes y crecientes exigencias ciudadanas. En Colombia, este reto adquiere dimensiones particulares debido a factores históricos como la desigualdad estructural, los fenómenos persistentes de corrupción y la urgencia por garantizar un desarrollo sostenible y equitativo.

La implementación del control fiscal preventivo y concomitante, institucionalizada mediante la reforma constitucional de 2019, marca un cambio sustancial en el modelo colombiano de gestión fiscal. Esta transformación representa un avance significativo al dotar a la Contraloría General de la República de instrumentos efectivos para ejercer vigilancia en tiempo real sobre la ejecución de los recursos públicos, permitiendo identificar riesgos y generar alertas tempranas antes de que ocurran irregularidades o daños fiscales.

Este libro, *El futuro del control fiscal preventivo y concomitante: Una mirada estratégica*, surge precisamente para abordar los desafíos y oportunidades que plantea esta innovadora forma de vigilancia fiscal. Desde un enfoque integral, articula perspectivas conceptuales, históricas y prospectivas, proporcionando a gestores públicos, académicos y ciudadanía en general un análisis

exhaustivo que busca fortalecer este modelo desde una visión estratégica y anticipatoria.

En las páginas que siguen, se analizan hitos históricos clave de la vigilancia fiscal en Colombia, y se destacan especialmente la creación de la Contraloría General de la República en 1923, la trascendental reforma constitucional de 2019 y su desarrollo normativo posterior. Además, se abordan megatendencias globales como la digitalización acelerada, el impacto de tecnologías emergentes y los desafíos derivados de fenómenos como la pandemia de COVID-19, elementos que redefinen constantemente el contexto en el cual opera el control fiscal.

Asimismo, esta obra identifica y profundiza en pilares estratégicos esenciales para la evolución futura del control fiscal preventivo y concomitante. Enfatiza en su potencial para contribuir significativamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y destaca la importancia crítica de una gobernanza democrática robusta y participativa, en la que la ciudadanía desempeña un rol activo como garante de la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, este libro formula hipótesis estratégicas destinadas a consolidar un sistema de control fiscal preventivo más eficaz, adaptativo y comprometido con las demandas sociales y las exigencias institucionales del siglo XXI.

Capítulo 1

Una aproximación conceptual

La dinámica de los sistemas democráticos contemporáneos exige mecanismos eficaces, oportunos y adaptativos para la vigilancia de la gestión pública. En este escenario, el control fiscal preventivo y concomitante representa una evolución en la manera como las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) ejercen su responsabilidad institucional frente al manejo de los recursos públicos. Este modelo observa el pasado, al tiempo que actúa en el presente con visión de futuro, permitiendo advertir riesgos, formular alertas y acompañar los procesos administrativos sin interferir en ellos.

La reforma constitucional, ejecutada a través del Acto Legislativo 04 de 2019, y su correspondiente desarrollo normativo, mediante el Decreto 403 de 2020, evolucionaron la naturaleza del control fiscal. Estas disposiciones reconocen la necesidad de integrar la vigilancia fiscal con enfoques tecnológicos, participación social y una mirada sistémica e integral de los procesos de inversión pública. En este contexto, la auditoría en tiempo real y la gobernanza fiscal se constituyen en instrumentos para una fiscalización más inteligente, proactiva y orientada a la prevención del daño.

Este capítulo propone una aproximación conceptual al control fiscal preventivo y concomitante. Se abordan sus definiciones

técnicas, diferenciaciones con otras modalidades de control, fundamentos jurídicos y su proyección dentro del marco de una gobernanza fiscal moderna, aclarando los elementos estructurales de esta función pública. Se abre la puerta a nuevas preguntas sobre su aplicación práctica, sus límites éticos y su contribución a la consolidación de una cultura pública basada en la responsabilidad, la legalidad y el buen gobierno.

1.1. Definiciones del control fiscal preventivo y concomitante

Desde una perspectiva normativa, el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo un cambio estructural en la función pública del control fiscal colombiano, al permitir que la Contraloría General de la República ejerza control preventivo y concomitante, el cual se define por su carácter excepcional, no vinculante y estrictamente técnico, basado en alertas tempranas y acciones de advertencia en tiempo real (Función Pública, 2019).

La incorporación del control fiscal preventivo y concomitante al marco constitucional colombiano representa un punto de inflexión en el diseño institucional del control fiscal. Esta habilitación normativa responde a la necesidad de contar con mecanismos de intervención más ágiles y eficaces que permitan anticiparse a posibles daños al patrimonio público, sin desbordar la autonomía del gestor fiscal. Al establecer que dicho control es excepcional, no vinculante y debe realizarse sin coadministración, el constituyente derivado delimita claramente su alcance funcional y obliga a las Entidades de Fiscalización Superior a adoptar metodologías estandarizadas, fundamentadas

en análisis de riesgo y seguimiento basado en evidencia. Este encuadre técnico fomenta la legalidad del ejercicio fiscalizador e impone un estándar metodológico más riguroso, orientado al uso estratégico de tecnologías de la información, al desarrollo de sistemas de alerta y al fortalecimiento de la articulación con los sistemas de control interno institucional.

El control fiscal preventivo y concomitante permite a las EFS ejercer un seguimiento oportuno, continuo y en tiempo real sobre la gestión de los recursos públicos. A diferencia del enfoque tradicional, este tipo de control se fundamenta en la intervención anticipada frente a hechos potencialmente generadores de daño fiscal, sin llegar a coadministrar ni interferir en la toma de decisiones de los gestores públicos (OCDE, 2021). Se gana niveles de mayor control fiscal al manejo de los recursos públicos.

No obstante, el control fiscal preventivo y concomitante debe entenderse como una posibilidad paralela o complemento frente al control posterior. En contextos donde los riesgos de ineficiencia, desviación de recursos y fallas estructurales en la contratación pública son recurrentes, esperar al cierre de los procesos administrativos para ejercer vigilancia representa una desventaja estratégica para la protección del erario. Bajo esta lógica, la intervención en tiempo real, fundamentada en criterios objetivos y herramientas de análisis continuo, permite a las Entidades de Fiscalización Superior reducir los márgenes de incertidumbre, activar mecanismos correctivos inmediatos y generar advertencias que se integren a los ciclos de decisión institucional sin interferir en la gestión administrativa.

Esta modalidad, además, mejora la oportunidad del control, fortalece el principio de economía en la auditoría pública y optimiza la asignación de recursos humanos y técnicos al concentrarse en procesos activos con mayor exposición al riesgo. Es la búsqueda de anticipación a la ocurrencia del daño fiscal y permitir correcciones inmediatas, lo cual exige un modelo de vigilancia soportado en tecnologías de la información, participación ciudadana y articulación con el control interno institucional (Función Pública, 2020). Así se promueve una cultura fiscal centrada en la prevención más que en la sanción.

La exigencia de tecnologías de la información, participación ciudadana y articulación con el control interno es un requerimiento funcional para la efectividad del control fiscal preventivo y concomitante. En la práctica, se demandan sistemas interoperables que permitan capturar, procesar y analizar datos en tiempo real sobre la ejecución presupuestal, los procesos contractuales y la gestión operativa de los entes auditados. Así se ofrece la participación del control social como un insumo valioso para identificar riesgos emergentes desde una perspectiva territorial y ciudadana, lo cual refuerza el enfoque multifuente del análisis fiscal que permita transitar hacia un modelo fiscal preventivo basado en evidencia, con capacidad de respuesta y orientado a la toma de decisiones informadas.

1.2. Base jurídica y normativa en Colombia

La transformación del control fiscal en torno a lo preventivo y lo concomitante en Colombia tiene su anclaje normativo en el Acto Legislativo 04 de 2019, el cual reformó el artículo 267

de la Constitución Política, ampliando las competencias de la Contraloría General para ejercer un control preventivo y concomitante. Esta modificación introdujo una visión moderna del control fiscal, alineada con estándares internacionales de gobernanza pública (OCDE, 2021).

La ampliación de competencias dispuesta en el Acto Legislativo constituye una reconfiguración del modelo de fiscalización pública en Colombia. Esta reforma habilita legalmente nuevas formas de control y redefine el papel de la Contraloría General como actor con capacidad de anticipación y respuesta durante el ciclo de la gestión fiscal. Es así como se adopta una lógica funcional basada en la gestión del riesgo, lo que implica la incorporación de enfoques prospectivos y el uso intensivo de herramientas tecnológicas. Además, esta transformación normativa pone al país en sintonía con buenas prácticas impulsadas por organismos como la OCDE y la INTOSAI, que promueven sistemas de control público orientados a la prevención del daño y no exclusivamente a su verificación posterior. En este sentido, la reforma introduce una arquitectura institucional más dinámica, que exige ajustes metodológicos, capacidades técnicas especializadas y una cultura organizacional orientada al control oportuno y basado en evidencia.

El Decreto 403 de 2020 reglamentó esta reforma constitucional, estableciendo condiciones para el ejercicio del control en tiempo real y definiendo criterios de excepcionalidad, no coadministración y uso intensivo de tecnologías de la información (Función Pública, 2020). Asimismo, la Resolución Reglamentaria OGZ-0762-2020 desarrolló metodologías para la implementación del seguimiento

permanente y la emisión de alertas, estructurando el Sistema de Advertencia Público. Estas son decisivas para traducir el marco constitucional en acciones fiscalizadoras concretas. La precisión de criterios como la excepcionalidad, la no coadministración y la vigilancia en tiempo real impone a la Contraloría General la obligación de implementar metodologías fundamentadas en análisis de riesgo, trazabilidad documental y sistemas de información interconectados.

La creación del Sistema de Advertencia Público es particularmente relevante, pues establece un canal institucionalizado para la emisión de alertas técnicas que deben ser gestionadas por los entes auditados, sin que ello implique interferencia directa en sus decisiones. Este modelo, además de reforzar la legalidad del procedimiento, fortalece la capacidad del ente fiscalizador para intervenir de manera oportuna y estratégica, maximizando su impacto disuasivo y preventivo frente a potenciales irregularidades en la gestión del gasto público. En este marco, se refuerza el rol de las autoridades de vigilancia disciplinaria, las cuales promueven una gestión institucional basada en la prevención del riesgo y el fortalecimiento de controles internos (Función Pública, 2021).

Finalmente, la integración de normas como la Ley 2094 de 2021 y los lineamientos técnicos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública revela que el control fiscal preventivo y concomitante no opera de forma aislada, sino como parte de un sistema institucional más amplio, donde confluyen el control disciplinario, el control interno y la administración del riesgo. Esta articulación normativa fortalece la capacidad del

Estado para actuar de manera coordinada frente a posibles fallas en la gestión pública, especialmente cuando se trata de prevenir irregularidades que comprometan la legalidad, la eficiencia o la ética administrativa. En ese sentido, el fortalecimiento de los controles internos es una exigencia técnica, pero también una condición estructural para que las advertencias derivadas del control fiscal tengan una respuesta institucional efectiva.

1.3. Auditoría en tiempo real y gobernanza fiscal

La auditoría en tiempo real que se orienta a monitorear de manera continua los procesos de contratación, ejecución presupuestal e impacto de la inversión pública, emerge como una metodología disruptiva en la función pública de control. Permite realizar auditorías dinámicas, integradas con tecnologías emergentes y soportadas en *big data*, inteligencia artificial y sistemas de información interoperables (Guevara Valencia & Cubillos Benavides, 2021).

La implementación de estas auditorías obliga a las Entidades de Fiscalización Superior a replantear sus esquemas operativos tradicionales, basados en auditorías retrospectivas y ciclos anuales, hacia modelos de revisión continua y proactiva. Esta transformación no es únicamente tecnológica; implica la redefinición de competencias analíticas, estructuras de monitoreo y procesos de toma de decisiones en el marco de la fiscalización. La incorporación de *big data*, analítica predictiva y sistemas interoperables tiene la capacidad de mejorar la oportunidad del control y de ampliar su cobertura al permitir el análisis simultáneo de múltiples fuentes de información fiscal, presupuestal y contractual.

Además, esta modalidad exige la capacidad institucional para generar alertas tempranas con suficiente precisión y trazabilidad, de modo que puedan ser gestionadas en tiempo real por los órganos sujetos a control. En términos estratégicos, la auditoría en tiempo real se convierte en un componente clave para consolidar una vigilancia basada en la anticipación del riesgo, orientada a observar el cumplimiento formal e identificar desviaciones con potencial de impacto fiscal antes de que estas se materialicen.

En este contexto, la gobernanza fiscal se consolida como el marco institucional que posibilita decisiones informadas, participación social efectiva y articulación entre entidades de control y administración pública (Chacín Mestre & Quintero Galbán, 2020). El vínculo entre auditoría en tiempo real y gobernanza fiscal reside en su capacidad para democratizar el seguimiento al uso de los recursos, reducir asimetrías de información y generar confianza pública en la administración del Estado. Es una estrategia clave para el desarrollo de la transparencia de la gestión.

El fortalecimiento de la gobernanza fiscal en este contexto exige capacidades tecnológicas, un entorno institucional que promueva la interoperabilidad de datos, la coordinación entre entidades públicas y la apertura sistemática de información hacia la ciudadanía. En este sentido, la gobernanza fiscal no debe entenderse únicamente como un principio organizativo, sino como un conjunto de prácticas concretas que permiten al Estado monitorear, evaluar y corregir su desempeño en el manejo de los recursos públicos. Se trata de la aceleración de los ciclos de retroalimentación institucional y amplía los márgenes de participación social, al permitir que actores externos -incluyendo

órganos de control social y medios de comunicación- puedan acceder a información fiscal actualizada y verificable. Esta interacción técnica y política entre fiscalización y gobernanza mejora la trazabilidad de las decisiones públicas y fortalece la legitimidad del control, al vincularlo con la transparencia y la rendición de cuentas durante la ejecución de los procesos, y no solo al final de estos.

Una mirada estratégica al futuro del control fiscal requiere avanzar hacia un ecosistema integrado, donde la tecnología, la ética institucional y la participación ciudadana se constituyan en los fundamentos de un modelo de fiscalización moderno, preventivo y transformador. Este enfoque reconoce que el control fiscal ya no puede limitarse al análisis *ex post* de la gestión pública, sino que debe insertarse dentro de una lógica de anticipación, alerta temprana y reacción oportuna frente a los riesgos que afectan el uso de los recursos públicos. Para ello, es indispensable consolidar capacidades técnicas en las EFS, diseñar metodologías flexibles de auditoría basadas en datos, e incorporar herramientas de inteligencia institucional que articulen el control interno, social y externo.

De igual forma, resulta prioritario promover una cultura institucional orientada a la gestión del riesgo, donde los actores públicos asuman una corresponsabilidad activa frente a las advertencias emitidas por los órganos de control, sin que ello implique coadministración. Solo bajo estas condiciones será posible construir un sistema de vigilancia fiscal con capacidad adaptativa, que contribuya efectivamente a la sostenibilidad del

gasto público y a la confianza ciudadana en la administración del Estado.

1.4. Diferencias entre vigilancia y control preventivo, concomitante, posterior y selectivo

La vigilancia es un concepto amplio que se refiere al monitoreo y observación permanente de la gestión fiscal con el fin de identificar posibles desviaciones o irregularidades. Esta puede ser ejercida por diferentes actores institucionales, incluyendo la ciudadanía, a través de mecanismos de control social. En cambio, el control fiscal es una función pública específica atribuida por la Constitución a la Contraloría, y puede ejercerse bajo tres modalidades: preventiva, concomitante y posterior (Función Pública, 1991).

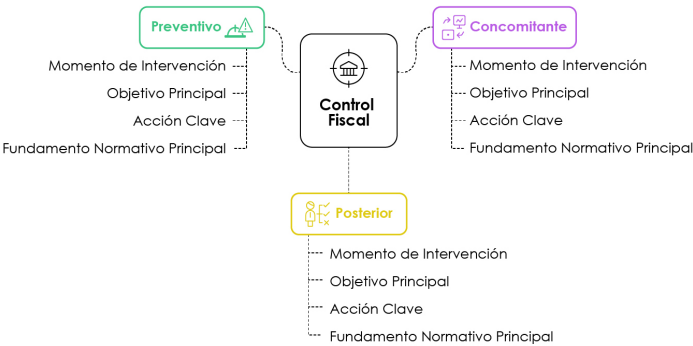
La distinción entre vigilancia y control fiscal delimita competencias, alcances y responsabilidades institucionales. Mientras la vigilancia puede ser ejercida de forma generalizada y participativa por múltiples actores, el control fiscal requiere un mandato jurídico específico y técnicas especializadas de auditoría pública. Esta diferencia es crucial para evitar interpretaciones que conduzcan a duplicidades funcionales o vacíos de responsabilidad en la gestión de lo público.

Es así como resulta necesario fortalecer los marcos normativos y operativos que clarifiquen la complementariedad entre el control ejercido por la Contraloría y las labores de vigilancia ciudadana o institucional. La precisión conceptual facilita la coordinación entre niveles de vigilancia y, además, permite establecer métricas

diferenciadas de efectividad y oportunidad para cada forma de intervención sobre la gestión fiscal. Se gestan escenarios donde se implementan modelos de control fiscal preventivo y concomitante.

Figura 1. Las tres modalidades del control fiscal en el ciclo de la gestión pública.

Modalidades del Control Fiscal: Preventivo, Concomitante y Posterior.



El control preventivo tiene como objetivo anticiparse a los riesgos fiscales mediante el análisis de los procesos de planeación y contratación, sin intervenir en la ejecución administrativa. El control concomitante, por su parte, se desarrolla durante la ejecución del gasto, vigilando en tiempo real el uso de los recursos públicos. Finalmente, el control posterior se efectúa con base en los resultados finales de la gestión, mediante auditorías selectivas y *ex post* (Función Pública, 2019).

La diferenciación entre control preventivo, concomitante y posterior responde a una secuencia temporal dentro del ciclo de

la gestión pública, que refleja enfoques distintos de intervención institucional frente a los riesgos fiscales. Esta distinción es fundamental para estructurar estrategias de fiscalización más integrales y proporcionales a la complejidad de los procesos auditados. En la práctica, asignar recursos y metodologías adecuadas a cada modalidad implica reconocer que no todos los riesgos requieren el mismo tipo de respuesta: algunos pueden ser mitigados con advertencias técnicas previas, mientras que otros solo pueden ser evidenciados al cierre del ejercicio presupuestal.

Cada una de estas modalidades responde a momentos diferentes del ciclo de la gestión pública, y su diferenciación radica en el momento de intervención, la naturaleza de las acciones y su finalidad. Esta clasificación permite una mayor cobertura y efectividad del sistema fiscal, en tanto cada tipo de control puede activar mecanismos distintos de vigilancia y advertencia (Contraloría General de la República, 2023). Esta lógica impone a las Entidades de Fiscalización Superior la obligación de desarrollar marcos analíticos robustos, basados en criterios de materialidad, exposición al riesgo y recurrencia de fallas, que les permitan seleccionar el momento y el tipo de control más eficiente. La articulación adecuada entre estos tres enfoques no debe entenderse como una sustitución entre ellos, sino como un sistema complementario que fortalece la vigilancia fiscal desde una perspectiva de ciclo completo.

La comprensión de las modalidades del control fiscal como partes de un sistema interdependiente permite a las Entidades de Fiscalización Superior optimizar su función fiscalizadora con criterios de oportunidad, proporcionalidad y pertinencia.

Al establecer con claridad el momento y la finalidad de cada modalidad, se favorece la planificación estratégica de las auditorías, la priorización de sectores o entidades con mayor exposición al riesgo y la generación de alertas preventivas antes de que se materialicen daños al patrimonio público. Esta segmentación funcional también facilita la asignación técnica de recursos humanos y tecnológicos, evitando duplicidades y asegurando intervenciones diferenciadas según la fase del ciclo presupuestal. En consecuencia, un sistema de control que articule adecuadamente estas modalidades incrementa su cobertura y efectividad, consolida una capacidad institucional adaptativa, centrada en la gestión preventiva del riesgo fiscal y el uso eficiente de las capacidades auditoras disponibles.

Capítulo 2

Enfoques analíticos

2.1. Enfoque epistemológico del control fiscal preventivo y concomitante

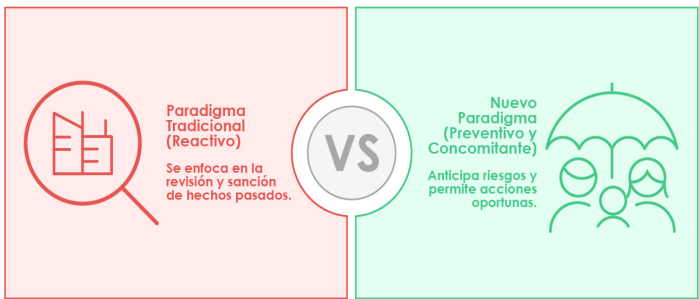
Durante décadas, el control fiscal en Colombia se estructuró sobre el paradigma positivista y burocrático que priorizaba la actuación posterior y la sanción como mecanismos exclusivos para enfrentar los actos de corrupción, la malversación de recursos y la ineficiencia estatal. Este paradigma centraba su lógica en la linealidad del tiempo, actuando sobre hechos ya ocurridos y gestionando consecuencias en lugar de prevenir causas. Tal racionalidad, aunque coherente con los modelos de control financiero del siglo XX, resultó limitada en su capacidad de anticipación, intervención temprana y disuasión del riesgo fiscal.

Como se ha dicho antes, con la reforma constitucional del Acto Legislativo 04 de 2019, el país experimenta un giro epistemológico cuando se adopta el control fiscal preventivo y concomitante. Desde esta perspectiva, la epistemología del control fiscal requiere moverse hacia una lógica compleja, no lineal, que asuma los riesgos como componentes estructurales del entorno fiscal y comprenda la gestión pública como un sistema abierto, interdependiente y sujeto a múltiples variables. Autores como

Morin (1994) y Godet (2000) permiten incorporar la complejidad y la prospectiva como enfoques metodológicos pertinentes. Bajo esta mirada, el control fiscal pasa a ser una función pública cognitiva y estratégica.

Figura 2. Giro epistemológico del control fiscal: del paradigma reactivo al proactivo.

¿Qué paradigma de control fiscal es más efectivo para la gestión pública moderna?



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, el control fiscal preventivo y concomitante exige una transformación en la praxis institucional, que supere el paradigma reactivo y lineal del control posterior. Esta transición implica adoptar una racionalidad anticipatoria y adaptativa que permita intervenir en tiempo real. El Decreto 403 de 2020 y el Acto Legislativo 04 de 2019 configuran un nuevo campo epistémico donde el control fiscal apoya su función pública en tecnologías que articulan, análisis de datos y acción estratégica. Bajo esta lógica, el auditor es un agente que detecta anomalías, anticipa daños y promueve una gestión fiscal con responsabilidad colectiva y conciencia prospectiva. Así, el control fiscal se instituye como

un ejercicio de vigilancia inteligente y éticamente orientado, que fortalece la sostenibilidad del Estado y la integridad del gasto público.

Este enfoque epistemológico también implica repensar las relaciones entre conocimiento y poder. El control fiscal preventivo es un campo de disputa entre intereses públicos y privados, entre agendas institucionales y ciudadanas, entre la legalidad formal y la legitimidad social. Por ello, el método del libro reconoce que la forma de conocer el control fiscal determina también su forma de ejercerse y, por tanto, plantea una metodología comprometida con la transformación institucional y el fortalecimiento del control social.

2.1.1 Fundamento ontológico del control fiscal como función pública

La epistemología del control fiscal preventivo y concomitante parte del reconocimiento del control fiscal como una función pública que materializa el mandato constitucional de vigilancia sobre los recursos públicos. En este sentido, se concibe al control como una herramienta técnico-administrativa y ético-jurídica para preservar el patrimonio público y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

El control fiscal, en su dimensión ontológica, debe ser comprendido como una manifestación del poder público orientado a salvaguardar el interés colectivo mediante la vigilancia del uso adecuado de los recursos del Estado. Esta función, más que una herramienta administrativa, se trata de un compromiso ético-jurídico que articula las responsabilidades institucionales con

los principios del Estado social de derecho. Así, el control fiscal se consolida como una función pública que materializa el deber constitucional de proteger el patrimonio colectivo y fortalece la concreción de los fines esenciales del Estado.

Desde la Constitución Política de 1991, el artículo 267 reconoce que la vigilancia de la gestión fiscal es una función pública, lo cual implica que está investida de legitimidad estatal y se ejerce con autonomía e imparcialidad (Función Pública, 1991). En este sentido, la ontología del control fiscal se sostiene sobre los valores de legalidad, responsabilidad y justicia distributiva. Esta función no es delegable a intereses privados, pues responde a una lógica institucional que prioriza el bien común sobre cualquier finalidad instrumental.

Además, el carácter público del control fiscal impone una obligación indelegable al Estado: vigilar que la administración de los recursos públicos se realice conforme a los principios de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia. Así lo refuerza la OCDE (2021), al señalar que un sistema de control fiscal mitiga riesgos de corrupción y fortalece la gobernanza democrática mediante mecanismos de intervención y prevención. En este marco, el control fiscal preventivo y concomitante trasciende el modelo tradicional de vigilancia posterior y se posiciona como una estrategia proactiva que permite anticipar fallas estructurales en la ejecución del gasto público y reducir la materialización de daños al erario.

El reconocimiento del control fiscal como función pública exige también repensar su lugar dentro de las dinámicas

contemporáneas del Estado. Se trata de una práctica institucional que condensa la relación ética entre poder y responsabilidad. En este sentido, el control fiscal preventivo y concomitante representa un viraje epistemológico: ya no se concibe como una reacción posterior a la desviación de los recursos, sino como una acción anticipatoria fundamentada en el análisis estratégico de riesgos. Esta visión transforma al ente de control en un agente activo en la configuración de la política pública, al tiempo que dignifica su labor al asumirla como orientadora de decisiones gubernamentales. El fundamento ontológico fortalece su vocación de contribuir al equilibrio de poderes y al fortalecimiento de la democracia mediante el juicio crítico y la intervención oportuna.

El fundamento ontológico del control fiscal también se encuentra vinculado a la idea de legitimidad institucional. Según Agámez Berrío (2022), la función de vigilancia fiscal adquiere sentido pleno cuando se orienta hacia el resguardo del orden constitucional y el respeto a los derechos fundamentales. Esta concepción ética transforma al control fiscal en un dispositivo de contención frente a los excesos del poder y de orientación frente a los desvíos administrativos. De allí que su ejercicio deba estar regido por principios como la imparcialidad, la independencia técnica y la responsabilidad institucional.

En suma, el control fiscal preventivo y concomitante se trata de una función pública que responde a una racionalidad constitucional, cuyo propósito último es preservar el proyecto de Estado democrático y social, mediante la vigilancia estratégica de los recursos públicos. Su dimensión ontológica radica precisamente

en esa naturaleza transformadora, en tanto contribuye a la consolidación de una institucionalidad fiscal legítima, proactiva y comprometida con el interés general.

2.1.2 La prevención como ruptura con el modelo tradicional

Uno de los fundamentos epistemológicos centrales es la superación del paradigma de control posterior y sancionatorio, orientándose hacia una lógica de anticipación y acompañamiento. Esta nueva racionalidad busca intervenir en el ciclo de la gestión pública en tiempo real, evitando el daño al patrimonio estatal. Se privilegia el enfoque proactivo sobre el retrospectivo, lo que implica una transformación en la forma de concebir el conocimiento fiscal: ya no centrado en el hallazgo, sino en la alerta y la acción oportuna.

Este tránsito hacia una lógica preventiva implica una ruptura con la visión retributiva, donde el control era concebido como una etapa posterior a la ejecución presupuestal, con un énfasis punitivo sobre el comportamiento administrativo. Bajo este esquema, el control fiscal asumía una postura reactiva, limitada al análisis *ex post* y al señalamiento de responsabilidades, muchas veces cuando el daño ya era irreversible (OCDE, 2021). En cambio, el nuevo modelo introduce la noción de corresponsabilidad institucional, donde los órganos de control son actores activos en la protección anticipada del interés público.

Este fundamento de la prevención exige, además, el rediseño de los instrumentos técnicos y metodológicos. El conocimiento fiscal, en este contexto, se produce de manera anticipada, articulando análisis de riesgos, monitoreo de alertas tempranas, vigilancia

de contrataciones estratégicas y diagnósticos de contexto sectorial. Tal como lo ha planteado Carballo Gutiérrez (2024), el control preventivo se fundamenta en una epistemología de la previsión, que desplaza la centralidad del hallazgo por la inteligencia institucional aplicada a la toma de decisiones. En lugar de perseguir la recuperación tardía de los recursos públicos, se orienta hacia la preservación de su destino constitucional mediante intervenciones oportunas.

Desde este punto de vista, el control fiscal preventivo se centra en una “epistemología de la previsión”, constituye un avance significativo frente al paradigma tradicional, pues propone una reconceptualización del conocimiento fiscal como insumo estratégico para la acción anticipada. No obstante, esta visión requiere una reflexión crítica sobre las condiciones institucionales necesarias para su implementación efectiva. La sola existencia de sistemas de alertas o análisis de riesgos no garantiza una vigilancia fiscal eficiente si estos instrumentos no están acompañados de capacidades técnicas robustas, autonomía funcional y voluntad política para intervenir en tiempo real. Además, la inteligencia institucional solo adquiere sentido pleno cuando se articula con una cultura de integridad pública y con procesos de participación ciudadana activa, que legitimen la intervención preventiva.

Este fundamento también redefine el vínculo entre vigilancia y gobernabilidad, en tanto que promueve una relación dialógica entre la entidad fiscalizadora y los sujetos vigilados, propiciando entornos colaborativos más que punitivos. De esta manera, el control fiscal se convierte en un dispositivo para el fortalecimiento institucional, elevando los estándares de integridad pública sin

sacrificar la autonomía de la administración. Como lo advierte Agámez Berrío (2022), esta forma de control no compromete la neutralidad técnica del órgano fiscalizador, sino que la expande al permitir una comprensión más compleja y oportuna de los procesos administrativos.

Finalmente, este fundamento es una transformación de la racionalidad fiscal. Representa un giro que concibe el control como parte del ciclo de la gestión pública, integrando vigilancia, acompañamiento y asesoría dentro de una lógica de corresponsabilidad democrática. Así, se apuesta por un modelo que actúa para que el error no ocurra.

2.1.3 Conocimiento situado e interdisciplinario

El control fiscal preventivo y concomitante requiere una articulación epistemológica con campos como el derecho público, la contaduría, la economía política, la ciencia de datos, la administración pública y la ética. La producción del conocimiento en este campo se nutre de fuentes normativas, estadísticas, contextuales y sociales, que deben ser analizadas con enfoque crítico y prospectivo.

En este sentido, la vigilancia fiscal no puede ser entendida desde una lógica técnica o legalista, pues su eficacia depende de una comprensión situada del entorno institucional, económico y sociopolítico donde se ejercen las funciones públicas. El conocimiento situado implica reconocer que los riesgos fiscales emergen en contextos específicos atravesados por estructuras de poder, dinámicas territoriales, desigualdades y tensiones entre

actores públicos y privados. Desde esta perspectiva, el control fiscal es una función pública reflexiva que exige interpretar los signos del presente con capacidad crítica, adaptativa y estratégica.

Por otra parte, el carácter interdisciplinario del control fiscal moderno rompe con los enfoques unidimensionales y promueve un diálogo entre saberes. El derecho público aporta el marco normativo y las garantías constitucionales; la contaduría y la auditoría entregan instrumentos técnicos de seguimiento y evaluación; la economía política permite interpretar las decisiones presupuestales en clave de justicia distributiva; la ciencia de datos aporta técnicas predictivas para identificar patrones de riesgo; la ética, por su parte, orienta el sentido público de la función fiscalizadora. Esta convergencia de disciplinas fortalece la legitimidad epistemológica del control fiscal como campo autónomo de conocimiento práctico.

A su vez, el enfoque prospectivo permite rebasar la mera revisión del pasado para anticipar escenarios de vulnerabilidad fiscal. Como lo advierte la OCDE (2021), un sistema fiscalizador con capacidad anticipatoria requiere metodologías analíticas robustas, sistemas de información integrados y un cuerpo técnico con formación transversal, capaz de interpretar señales tempranas de desviación en la gestión pública. La calidad del control fiscal, por tanto, depende directamente de la calidad del conocimiento que produce, procesa y aplica. La vigilancia oportuna y pertinente es posible si se reconoce que la realidad fiscal es compleja, cambiante y multidimensional.

2.1.4 Lo sistémico y lo estratégico

Desde una perspectiva metodológica, el conocimiento en el control fiscal preventivo se construye en etapas: vigilancia estratégica, inteligencia fiscal y transferencia de conocimiento. Este abordaje de lo sistémico permite anticipar riesgos, analizar tendencias y generar alertas tempranas, lo cual sirve como sustento para el desarrollo de una epistemología que orienta la toma de decisiones informada y en tiempo real.

La adopción de lo sistémico y lo estratégico se orienta a transformar la vigilancia fiscal en un proceso continuo de retroalimentación e intervención, donde cada etapa cumple una función específica en la configuración del juicio fiscal oportuno. La vigilancia estratégica, en primer lugar, permite identificar factores de cambio y eventos disruptivos en los entornos institucionales y financieros, a partir del monitoreo de datos abiertos, señales débiles y variables críticas. Esta etapa se nutre de una lógica prospectiva, orientada a comprender los movimientos estructurales que pueden afectar el cumplimiento de los fines públicos. En segundo lugar, la inteligencia fiscal traduce esa información en conocimiento accionable mediante análisis de correlaciones, escenarios y patrones de riesgo, lo cual requiere el uso de herramientas analíticas avanzadas y metodologías de gestión del conocimiento. Finalmente, la transferencia de conocimiento garantiza que los hallazgos y recomendaciones lleguen de forma clara, oportuna y operativa a los tomadores de decisión, promoviendo acciones correctivas inmediatas o medidas preventivas.

Este modelo responde a la necesidad de reconfigurar el control fiscal como un sistema inteligente de vigilancia pública, que observa, interpreta y actúa estratégicamente. La metodología que respalda este enfoque exige capacidades institucionales en términos de analítica de datos, interoperabilidad tecnológica y habilidades blandas para comunicar riesgos en formatos útiles para la gestión pública. Como lo establece la Contraloría General de la República (2023), el fortalecimiento de la vigilancia fiscal depende de integrar estos componentes metodológicos en una arquitectura institucional capaz de actuar de forma anticipada y no reactiva. De este modo, se trasciende de una lógica lineal de revisión y sanción a una plataforma cognitiva que potencia la toma de decisiones en contextos de incertidumbre y complejidad.

2.1.5 Construcción de legitimidad institucional y social

Otro elemento constitutivo es la relación entre epistemología y legitimidad: el conocimiento generado desde el control fiscal preventivo y concomitante debe ser riguroso y técnico, pero también legítimo ante la ciudadanía. Por tanto, incorpora una dimensión comunicativa y pedagógica que fortalece la confianza en las instituciones y propicia el control social como complemento del control fiscal institucional.

La legitimidad del control fiscal se construye sobre la base de su capacidad técnica, su respaldo jurídico, la percepción ciudadana de su utilidad, transparencia e impacto en la vida pública. En este sentido, la dimensión preventiva del control exige formas de interacción horizontales y pedagógicas con los diferentes actores sociales. No basta con generar alertas y emitir informes técnicos si estos no son comprendidos ni apropiados por la

sociedad. De ahí que el conocimiento fiscal deba traducirse en narrativas claras, accesibles y contextualizadas, que permitan a la ciudadanía identificar riesgos, comprender decisiones y exigir rendición de cuentas en tiempo real.

Asimismo, la legitimidad se refuerza cuando los procesos de vigilancia se abren a la participación ciudadana mediante mecanismos como veedurías, auditorías visibles, observatorios y sistemas de denuncia temprana. En la medida en que la ciudadanía reconoce que el control fiscal responde a sus necesidades y protege bienes comunes, se genera una alianza cívica que potencia su alcance y pertinencia. Como lo señala González Zapata y Mosquera (2019), la trayectoria del control fiscal en Colombia ha demostrado que las prácticas cerradas y tecnocráticas tienden a debilitar la confianza institucional, mientras que los enfoques participativos fortalecen la vigilancia y democratizan el conocimiento.

En consecuencia, el control fiscal preventivo y concomitante debe vigilar, comunicar, educar y movilizar. Su legitimidad se consolida en la medida en que se convierte en un ejercicio de deliberación pública sobre el uso de los recursos colectivos, y en un canal de articulación entre la experticia técnica y el juicio ciudadano. Este equilibrio entre saber experto y validación social es lo que permite que el control fiscal deje de ser una función periférica para convertirse en una herramienta central de gobernabilidad democrática.

2.1.6 Racionalidad pública orientada a la ética del cuidado

En términos filosóficos, la epistemología del control fiscal

preventivo y concomitante se alinea con una ética del cuidado del patrimonio público, centrada en la responsabilidad institucional frente al bien común. Esto trasciende la vigilancia financiera y se posiciona como un acto de justicia distributiva y de garantía de derechos fundamentales.

Esta ética del cuidado puede entenderse como una racionalidad pública que orienta la toma de decisiones desde la sensibilidad por los impactos sociales de la gestión estatal. En este sentido, el control fiscal preventivo fortalece la función social del Estado, al prevenir usos indebidos de los recursos que afectan el goce efectivo de derechos como la salud, la educación o el acceso al agua potable. Esta postura implica desplazar la lógica punitiva y fría del castigo financiero, por una visión ética más profunda, que valora los efectos colectivos del cuidado del erario como una forma de proteger la dignidad humana.

Adoptar esta perspectiva significa que la vigilancia fiscal debe asumirse como una expresión de justicia distributiva, en tanto que contribuye a la equidad en la asignación de los recursos públicos. Así, el control se ocupa del cumplimiento normativo y de la evaluación sustantiva de los impactos fiscales sobre los grupos históricamente vulnerados. Como lo argumentan López Valencia, Díaz Garzón y Montes Arrieta (2018), un sistema de control que ignora las dimensiones sociales y distributivas de su ejercicio corre el riesgo de convertirse en una práctica tecnocrática desconectada de la realidad social que pretende transformar.

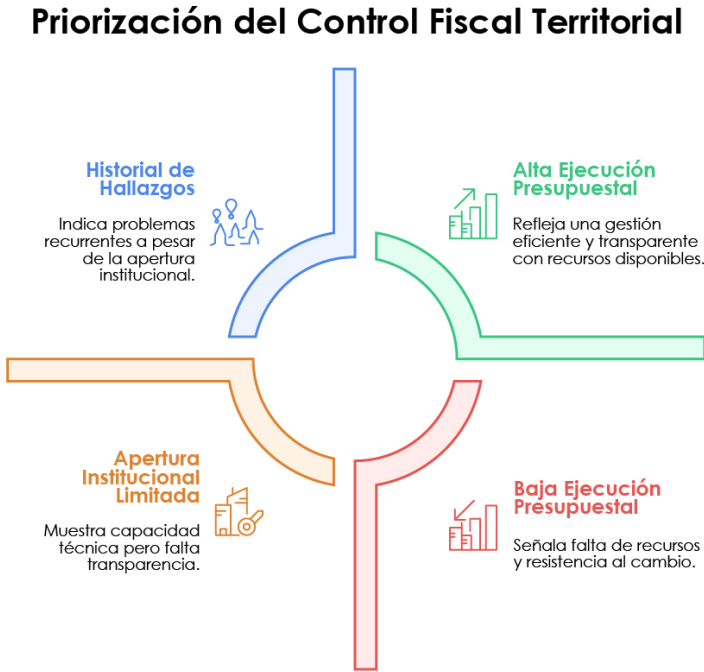
Por lo tanto, el control fiscal preventivo debe ser concebido como un ejercicio ético que resguarda el interés colectivo y protege las

condiciones mínimas de la vida digna. Se trata de una vigilancia que cuida, que acompaña y que orienta el gasto público hacia su finalidad última: materializar los derechos fundamentales y promover la justicia social.

2.2. Enfoque territorial diferencial

Un aspecto crucial en la formulación epistemológica y metodológica del control fiscal preventivo y concomitante es la necesidad de adoptar un enfoque territorial diferencial, que reconozca la heterogeneidad institucional, económica y social de las entidades vigiladas. Colombia es un país marcado por profundas desigualdades entre regiones, con niveles diversos de desarrollo institucional, capacidades administrativas, acceso a tecnología y participación ciudadana. Este escenario exige que las metodologías de vigilancia no sean homogéneas, sino adaptativas y sensibles al contexto.

Figura 3. Pilares del enfoque territorial diferencial para el control fiscal.



El análisis territorial diferencial parte del principio de equidad fiscal, que plantea que las herramientas de control deben ajustarse a las condiciones específicas de cada entidad territorial para garantizar su efectividad. En la práctica, esto implica desarrollar indicadores ajustados a la escala local, mapas de riesgo por región, y metodologías participativas que integren actores sociales y comunitarios en los procesos de auditoría. Es la capacidad de adoptar esquemas metodológicos pertinentes en diálogo con lo local.

El estudio de Mendoza (2021) es ilustrativo al respecto. En su investigación sobre el control preventivo en contralorías

territoriales, demuestra cómo la aplicación uniforme de metodologías nacionales ha sido ineficaz en regiones con baja capacidad institucional, generando un vacío en el acompañamiento preventivo y reproduciendo esquemas de vigilancia punitiva. Propone, por el contrario, una metodología escalonada que incorpore criterios como: i) nivel de ejecución presupuestal, ii) historial de hallazgos, iii) capacidad técnica del ente territorial y iv) grado de apertura institucional al control social, desarrollados a continuación.

La ejecución presupuestal representa el dinamismo administrativo de los entes territoriales. Un bajo nivel de ejecución puede deberse tanto a ineficiencias estructurales como a decisiones políticas de contención del gasto. En este sentido, priorizar el acompañamiento preventivo en entidades con baja ejecución resulta estratégico, pues permite detectar barreras operativas o de gestión que comprometen el logro de los fines estatales. A su vez, esta variable funciona como alerta temprana frente a potenciales riesgos de subejecución o de inversión ineficaz.

El comportamiento histórico de las entidades auditadas ofrece una base objetiva para definir el nivel de riesgo fiscal. El seguimiento longitudinal de hallazgos (reiteración, gravedad, tipo) permite establecer patrones de comportamiento institucional, evaluar la persistencia de deficiencias y anticipar escenarios de daño patrimonial. Esta lógica destaca la necesidad de sistemas que articulen la identificación y valoración del riesgo con controles efectivos y diferenciales.

La capacidad técnica de un sujeto vigilado incide directamente en la probabilidad de ocurrencia de errores u omisiones con

consecuencias fiscales. En este punto, se propone una evaluación institucional del talento humano, los sistemas de información y la infraestructura de gestión. Esta lectura es coherente con lo dispuesto en el Decreto 403 de 2020, en tanto se reconoce que el control preventivo y concomitante debe adaptarse a los ciclos, usos y contrataciones de recursos en tiempo real, y que ello es viable con entes territoriales que cuenten con ciertas capacidades básicas para interactuar con los órganos de control.

Finalmente, el control social es una dimensión clave del nuevo enfoque del control fiscal. Un ente territorial que fomenta la participación ciudadana facilita el acceso a la información y promueve escenarios de deliberación pública, reduce su opacidad y potencia el valor preventivo del control. Desde este enfoque, el grado de apertura institucional habilita sinergias entre vigilancia institucional y control social organizado. Así, el enfoque hacia la prevención debe ser alimentado por sistemas de alerta que integren la voz ciudadana con los hallazgos técnicos.

La CGR ha comenzado a incorporar esta perspectiva en sus estrategias de auditoría territorial, incluyendo en sus planes de vigilancia criterios de focalización geográfica, clasificación de municipios por nivel de riesgo, y priorización de recursos fiscales de alto impacto. Este enfoque ha permitido mejorar la cobertura, reducir brechas de vigilancia y generar alertas más ajustadas a las realidades regionales. Se ha venido consolidando el enfoque territorial.

La gobernanza multinivel, entendida como el “sistema en el que la responsabilidad del diseño y la aplicación de políticas

se distribuye entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones locales” una perspectiva fundamental para el rediseño del control fiscal (CEPAL, s.f.). Este enfoque reconoce que las políticas públicas, incluyendo las de vigilancia fiscal, deben responder a dinámicas diferenciadas en el territorio y que su eficacia depende de la capacidad para construir redes de cooperación entre actores institucionales.

Así, el análisis territorial se convierte en una herramienta técnica de focalización y en una condición política y ética. El reconocimiento de las desigualdades territoriales en términos de capacidades institucionales, niveles de ejecución presupuestal o apertura al control social, exige una vigilancia diferencial, capaz de adaptarse a las realidades locales sin reproducir esquemas de control punitivo. En este sentido, la gobernanza multinivel aporta elementos clave como: principios de coordinación, instancias de diálogo y sinergias institucionales que permiten superar los enfoques verticalistas.

Adicionalmente, el fortalecimiento del control fiscal desde una perspectiva multinivel contribuye a consolidar el Estado social de derecho, entendido como una estructura jurídica y política que debe garantizar derechos efectivos en todo el territorio. Las brechas regionales generan ineficiencias y pérdidas económicas al tiempo que erosionan la cohesión social y amenazan la sostenibilidad democrática de los sistemas públicos. Por ello, el control fiscal preventivo, situado dentro de un modelo de gobernanza multinivel, es una herramienta para cerrar brechas estructurales, garantizar la equidad territorial y proteger derechos fundamentales.

2.3. Enfoque prospectivo del control fiscal preventivo y concomitante

Desde la perspectiva teórica, esta metodología se alinea con los postulados de la planeación estratégica situacional y de la inteligencia institucional, que propone la acción pública como un proceso de lectura e intervención del contexto cambiante, con el objetivo de preservar el interés general y evitar daños al patrimonio colectivo. El control fiscal prospectivo, por tanto, no se limita a vigilar lo visible, sino a explorar lo latente, anticipar lo posible y construir lo deseable desde una lógica ética de la administración pública. Consolidando de esta manera un enfoque estratégico soportada en análisis de largo plazo.

El control fiscal preventivo y concomitante exige una transformación del enfoque temporal que ha caracterizado históricamente la función de vigilancia sobre los recursos públicos. Mientras el modelo clásico se fundamentaba en el análisis de hechos pasados y el establecimiento de responsabilidades sobre acciones concluidas, el enfoque prospectivo sitúa la vigilancia en una lógica anticipatoria, orientada a prever escenarios futuros, evaluar riesgos emergentes y formular intervenciones oportunas.

Esta dimensión prospectiva no debe entenderse como un ejercicio de futurología o mera predicción, sino como un método estructurado para tomar decisiones presentes con base en la comprensión de los posibles desarrollos futuros. Como lo señala la OCDE (2021), las entidades fiscalizadoras modernas requieren integrar el análisis prospectivo para anticipar transformaciones sociales, tecnológicas, normativas y económicas que puedan

incidir en la sostenibilidad del gasto y la legalidad del uso de recursos públicos. Es el desarrollo de capacidades de anticipación a través de una actitud proactiva.

La prospectiva aplicada al control fiscal permite mapear factores de cambio, identificar señales débiles, proyectar impactos fiscales y diseñar estrategias institucionales frente a escenarios complejos. En este sentido, la CGR ha desarrollado, a través de su Observatorio Estratégico de Estudios de Futuro, metodologías que permiten articular inteligencia de entorno, análisis sectorial y vigilancia en tiempo real, fortaleciendo así la capacidad institucional de anticiparse a eventos críticos y emitir alertas tempranas con fundamento analítico. Su impacto se refleja en la cualificación de las decisiones estratégicas.

Capítulo 3

Análisis retrospectivo

Este capítulo hace un análisis retrospectivo sobre la evolución del control fiscal, destacando hitos relevantes en el ámbito internacional y nacional, con especial énfasis en la transformación del control fiscal colombiano desde sus años de existencia. Para realizar esta evolución histórica construimos una línea de tiempo en donde se expresan hechos significativos presentada en esta trayectoria temporal. Se ilustra de la siguiente manera:

Figura 4. Línea de tiempo.



Fuente: Elaboración propia.

El control fiscal ha sido una función esencial en la gestión pública, garantizando la adecuada administración de los recursos estatales y promoviendo la transparencia en la ejecución presupuestaria. A lo largo de la historia, este concepto ha evolucionado de un enfoque correctivo y reactivo a uno más dinámico y preventivo, adaptándose a las nuevas necesidades de la gestión pública y a la lucha contra la corrupción.

A nivel global, el control fiscal ha estado influenciado por cambios normativos, la adopción de nuevas tecnologías y la integración de enfoques de riesgo. La historia del control fiscal en Colombia y en el contexto internacional ha sido una trayectoria dinámica, marcada por profundas transformaciones normativas, institucionales y conceptuales. Desde los primeros mecanismos rudimentarios de vigilancia instaurados durante la época colonial, hasta la actual apuesta por un modelo de fiscalización preventiva y concomitante. Su propósito ha sido garantizar la correcta administración del patrimonio público y mitigar los riesgos asociados a la corrupción y al uso indebido de los recursos estatales.

A nivel global, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), bajo el liderazgo de organismos como la INTOSAI, han promovido una evolución desde modelos tradicionales. Se ha pasado de modelos centrados en la auditoría posterior hacia esquemas más sofisticados, orientados a la evaluación de riesgos, el análisis en tiempo real y la auditoría basada en resultados. En América Latina, las reformas impulsadas por OLACEFS han insistido en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, reconociendo que el control fiscal debe ser una herramienta preventiva y no meramente sancionatoria (OCDE, 2021).

Orígenes coloniales del control fiscal:

El origen del control fiscal en el territorio colombiano se remonta al período colonial, bajo el dominio del Imperio español, cuando los mecanismos de vigilancia no buscaban proteger el interés público en sentido moderno, sino asegurar la extracción eficiente

de recursos para sostener el poder monárquico. La fiscalidad en la Colonia estaba regida por un principio extractivo, sustentado en instituciones como la Casa de Contratación de Sevilla, el Real Consejo de Indias y los visitadores reales. Como afirma Sánchez Santiró (2016), las reformas borbónicas del siglo XVIII pretendían sanear la Hacienda Real. En últimas, se orientaba al fortalecimiento de la administración central y controlar la corrupción de la élite criolla que había capturado los cargos fiscales a través de la venalidad y la herencia.

Control fiscal colonial y coerción:

Durante este periodo, los mecanismos de control no eran institucionales ni transparentes. La vigilancia operaba mediante figuras como los “juicios de residencia”, visitas esporádicas de enviados del rey y revisión contable sobre los administradores coloniales. El poder estaba completamente concentrado y el control se realizaba por medio de prácticas coercitivas que reforzaban la subordinación territorial. En este sentido, la función fiscalizadora cumplía una lógica de centralismo político, más cercana al castigo que a la prevención o eficiencia del gasto. Este modelo dejó una profunda herencia de desconfianza hacia el poder, informalidad en la gestión de recursos y baja institucionalidad, que marcaría el desarrollo posterior del sistema de vigilancia en el país.

De la independencia a la Corte de Cuentas:

Tras la independencia, el nuevo Estado republicano colombiano heredó un aparato administrativo débil, fragmentado y sin

sistemas eficientes de control. El siglo XIX fue testigo de múltiples intentos fallidos por institucionalizar una vigilancia del gasto público que respondiera a principios de legalidad, eficiencia y control. La Corte de Cuentas de 1847 fue uno de los primeros experimentos formales, pero su limitada autonomía y dependencia del poder político le impidieron consolidarse.

Control marginal y fragilidad estatal:

La inestabilidad constitucional, las guerras civiles y la fragilidad fiscal contribuyeron a que el control fuera una función marginal en la gestión pública. La prioridad era recaudar impuestos para financiar conflictos, pagar deuda externa y sostener el aparato burocrático, más que garantizar el uso adecuado del erario. En este contexto, el control fiscal era exiguo, politizado y casi inexistente en los niveles locales.

La precariedad institucional se reflejaba en prácticas clientelistas, corrupción estructural y ausencia de normas técnicas de contabilidad. Aunque existían disposiciones legales para la rendición de cuentas, su cumplimiento era mínimo y su fiscalización, prácticamente inexistente. Según Salazar (2021), los procesos de modernización del Estado en América Latina durante este siglo tuvieron un carácter tardío y discontinuo, afectando la capacidad de control sobre los recursos públicos.

Nace la Contraloría General de la República:

El verdadero punto de inflexión en la historia del control fiscal colombiano llegó en 1923 con la creación de la Contraloría General de la República (CGR), producto de las recomendaciones

de la Misión Kemmerer. Esta misión propuso la implementación de una entidad autónoma y técnica que auditara las cuentas del Estado con criterios de legalidad, eficiencia y responsabilidad contable. Nace de esta manera la CGR (Contraloría General de la República, 2023). El nacimiento de la CGR marcó la consolidación de un modelo híbrido, que combinaba elementos del derecho continental europeo (tribunales de cuentas) con la tradición anglosajona (control parlamentario). Su función se basaba en el control posterior, documental y selectivo, con énfasis en el cumplimiento de normas presupuestales y procedimientos contables. Si bien fue un avance frente a la informalidad decimonónica, este modelo mantenía una visión reactiva del control, sin capacidad para intervenir antes del daño patrimonial.

Orígenes y reforma del año 2019:

En Colombia, la creación de la Contraloría General de la República (CGR) en 1923 marcó un hito fundamental en la institucionalización del control fiscal, estructurando un modelo de fiscalización que ha evolucionado con el tiempo. La reforma de 2019, mediante el Acto Legislativo 04, introdujo el control preventivo y concomitante, permitiendo una vigilancia en tiempo real. Se presentó un fortalecimiento de la transparencia y eficiencia en la administración pública (Contraloría General de la República, 2023).

Influencia de la misión Kemmerer:

Esta transformación se expresa claramente en la historia centenaria de la Contraloría General de la República (CGR). En

sus inicios, la CGR se fundamentó en un modelo híbrido, que combinaba elementos del derecho anglosajón con las estructuras de los tribunales de cuentas del derecho continental europeo (Valencia Tello, 2023). Esta configuración respondió a la necesidad urgente de fiscalizar el naciente Estado republicano, afectado por graves crisis fiscales e institucionales heredadas de la época independentista (Salazar, 2021).

Expansión y límites del control ex post:

Durante gran parte del siglo XX, la CGR expandió su cobertura, creó estructuras regionales y consolidó marcos normativos como la Ley 42 de 1993, que formalizó el sistema de control fiscal colombiano. Sin embargo, como señalan González y Mosquera (2019), el modelo seguía centrado en la revisión *ex post*, con tiempos largos de auditoría y baja capacidad de prevención.

1991. Modernización constitucional del control:

La promulgación de la Constitución Política de 1991 fue un nuevo hito en la evolución del control fiscal. El artículo 267 estableció que este sería ejercido de manera posterior y selectiva, con autonomía técnica y administrativa, y mediante auditorías de gestión y resultados. Esta disposición introdujo una noción moderna de control, orientada a verificar legalidad y a evaluar la eficacia del gasto público. Esta reforma trajo consigo una expansión del campo de acción del control fiscal. Se creó la Auditoría General de la República (AGR), se reglamentó el proceso de responsabilidad fiscal y se fortaleció el rol de las contralorías territoriales. Además, se reconoció la posibilidad de auditar políticas públicas, planes de inversión y gestión contractual.

Insuficiencias del control posterior:

No obstante, con el paso del tiempo, se evidenció que el modelo seguía siendo insuficiente para enfrentar fenómenos como la corrupción, la simulación contable y la malversación contractual. El control posterior llegaba tarde, cuando el daño ya se había consumado. En muchos casos, las auditorías eran desatendidas por los administradores, y los fallos de responsabilidad fiscal demoraban años en materializarse. Se requería de un nuevo salto.

2019. Reforma y control en tiempo real:

Frente a estas limitaciones, y bajo el impacto de múltiples escándalos de corrupción, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 04 de 2019, que reformó el artículo 267 y habilitó el control fiscal preventivo y concomitante. Esta reforma representó un cambio paradigmático: por primera vez, la CGR podía intervenir durante la ejecución del gasto, emitir advertencias técnicas en tiempo real y evitar la consolidación del daño fiscal. Este modelo fue reglamentado mediante el Decreto 403 de 2020 y la Ley 2094 de 2021, que establecieron principios como tecnicidad, no vinculatoriedad, no coadministración y excepcionalidad. También se crearon unidades especializadas como la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), encargada de procesar datos masivos y generar alertas tempranas. Como lo señala la CGR (2023), el nuevo enfoque se fundamenta en el uso de tecnologías como *big data*, inteligencia artificial y analítica de riesgo para realizar auditorías dinámicas y focalizadas. Se trata de un modelo proactivo, que no sanciona, pero sí disuade, orienta y previene. En términos comparados, coloca a Colombia

en sintonía con experiencias internacionales exitosas, como las de Brasil, Corea del Sur y Reino Unido.

Tendencia hacia el control proactivo:

El tránsito del modelo de control fiscal posterior al preventivo y concomitante en Colombia no ocurre en el vacío. Responde a una corriente global de transformación institucional de los organismos de control público, promovida por instancias como la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Estas organizaciones han impulsado reformas en favor de una fiscalización más proactiva, basada en riesgo, orientada a resultados y articulada con herramientas tecnológicas.

Constitución Política de 1991 y control posterior:

La Constitución de 1991 marcó un hito definitivo al redefinir el control fiscal como una función pública, otorgando a la CGR autonomía técnica, administrativa y presupuestal. Este abordaje institucional trasladó el énfasis del control previo a un esquema de fiscalización posterior y selectiva, en consonancia con las tendencias internacionales. Sin embargo, con el paso del tiempo, se evidenciaron serias limitaciones de este modelo, especialmente en cuanto a la oportunidad y efectividad del control para prevenir el daño fiscal (González Zapata & Mosquera Perea, 2019).

Acto Legislativo 04 de 2019: giro preventivo:

Ante esta situación, el Acto Legislativo 04 de 2019 significó una revolución normativa: por primera vez, se incorporó explícitamente en el texto constitucional la posibilidad de realizar control fiscal preventivo y concomitante, habilitando la intervención de los órganos de control durante la ejecución de los recursos públicos. Esta medida respondió al creciente clamor social por una vigilancia más efectiva frente a los escándalos de corrupción que han afectado grandes obras y proyectos nacionales, como Reficar, Centros Poblados y el caso OCAD Paz (Carballo Gutiérrez, 2024), entre otros.

Vigilancia y anticipación:

El nuevo modelo posibilita una vigilancia en tiempo real, centrada en la detección temprana de riesgos y señales de alerta, y permite la adopción de medidas correctivas antes de que se materialicen daños al erario. Se trata de una herramienta estratégica que busca superar el control formalista y reactivo a un control respetuoso de la autonomía y anticipatorio. Se da un fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado frente a irregularidades contractuales y de gestión (López Valencia, Díaz Garzón, & Montes Arrieta, 2023).

DIARI:

En este marco, la CGR ha implementado estructuras especializadas como DIARI (Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata), creada mediante el Decreto 2037 de 2019. Hoy opera como un centro de inteligencia fiscal encargado de procesar

grandes volúmenes de datos para anticipar riesgos y mejorar la eficacia de las auditorías (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f.). Así, el control fiscal preventivo y concomitante representa un avance institucional y un cambio de paradigma: de la vigilancia retrospectiva a una fiscalización proactiva y estratégica.

Desafíos de consolidación del modelo:

Este modelo, aún en etapa de consolidación, requiere el fortalecimiento de capacidades técnicas, normativas y tecnológicas, así como un enfoque colaborativo con las entidades auditadas y la ciudadanía, para asegurar su eficacia como instrumento de transparencia, legalidad y buen gobierno.

INTOSAI y el marco global de fiscalización:

La INTOSAI, desde su fundación en 1953, ha promovido la profesionalización de la auditoría pública bajo normas internacionales de fiscalización (ISSAI), incluyendo el enfoque de auditoría basada en desempeño, en gestión de riesgos y en procesos participativos. A través de documentos como la Declaración de Lima (1977) y la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS (2007). INTOSAI ha consolidado un marco doctrinal que fortalece la autonomía, la transparencia y la capacidad anticipatoria de los entes fiscalizadores (INTOSAI, 2019).

OLACEFS y modernización regional:

OLACEFS, por su parte, ha sido un espacio clave para el intercambio

de experiencias latinoamericanas, promoviendo modelos de control preventivo, auditoría digital, veedurías ciudadanas y articulación con Objetivos de Desarrollo Sostenible. Colombia ha sido parte activa de estas redes, y su reforma de 2019 se enmarca en una agenda regional que busca modernizar el control fiscal como instrumento de gobernanza democrática.

OCDE y auditoría con enfoque sistémico:

La OCDE también ha destacado, en sus informes sobre Colombia, la necesidad de evolucionar hacia un modelo preventivo, inteligente y con enfoque sistémico. En el informe *Auditoría del desempeño del control fiscal en Colombia* (OCDE, 2021), se recomienda fortalecer la capacidad analítica de la CGR, dotarla de herramientas tecnológicas para monitoreo en tiempo real, y promover auditorías orientadas al impacto. Esta convergencia internacional ha legitimado la transformación institucional colombiana y ofrece un marco de referencia para evaluar su avance.

Transformación cultural del control fiscal:

Además de los cambios normativos y organizacionales, la evolución del control fiscal en Colombia ha implicado transformaciones doctrinales y culturales. Tradicionalmente, el control era entendido como un ejercicio punitivo, centrado en la sanción y la detección del error. Esta visión alimentó una cultura del miedo, en la cual los funcionarios públicos actuaban con excesiva cautela para evitar reproches fiscales, generando a veces parálisis institucional.

Cultura de anticipación:

Con la incorporación del enfoque preventivo y concomitante, se empieza a configurar una cultura de la anticipación, centrada en la gestión del riesgo, la mejora continua y la corresponsabilidad en el uso de los recursos públicos. Esta transformación requiere una nueva doctrina del control: una que lo conciba no como castigo, sino como acompañamiento estratégico para proteger el patrimonio público antes de que el daño se materialice (López Valencia, Díaz Garzón, & Montes Arrieta, 2018). Es un avance cualitativo de carácter trascendental. Esta doctrina reconoce la importancia de capacidades blandas en los equipos de auditoría: análisis sistémico, inteligencia emocional, comunicación efectiva y pensamiento estratégico. También promueve una ética pública que busca cumplir la ley y preservar el interés general. En este sentido, el control fiscal se convierte en una función pedagógica, capaz de guiar, orientar y transformar comportamientos institucionales.

Resistencias al nuevo modelo de control:

No obstante, este giro cultural enfrenta resistencias. Muchas administraciones ven aún el control como una amenaza, y no como una oportunidad. Algunas contralorías operan bajo lógicas tradicionales, centradas en la persecución de hallazgos y el conteo de informes. Por ello, la consolidación del modelo preventivo requiere reformas legales, procesos formativos, liderazgo transformacional y construcción de confianza entre el control y la administración.

Tres desafíos para consolidar el nuevo modelo:

El control fiscal preventivo y concomitante representa una apuesta estratégica del Estado colombiano por una vigilancia más inteligente, oportuna y orientada a resultados. Sin embargo, su consolidación enfrenta importantes desafíos que deben ser abordados con una perspectiva sistémica e interinstitucional.

En primer lugar, la consolidación requiere una reingeniería institucional al interior de la CGR y las contralorías territoriales. Es indispensable contar con equipos multi, inter y transdisciplinarios, sistemas de información robustos, metodologías claras y estructuras operativas flexibles. La sola existencia del marco normativo no garantiza el éxito del modelo, se requiere alineamiento organizacional, liderazgo interno y claridad en los roles.

En segundo lugar, es fundamental fortalecer la capacidad tecnológica y analítica del sistema de control fiscal. La vigilancia en tiempo real solo es posible si existen plataformas interoperables, acceso a datos en línea, algoritmos predictivos y analistas capacitados. La inversión en tecnología y talento humano debe ser una prioridad nacional.

En tercer lugar, el modelo requiere legitimidad social. La ciudadanía debe ver el control fiscal no como una función técnica aislada, sino como una herramienta para proteger sus derechos, asegurar la calidad del gasto y combatir la corrupción. Para ello, se necesita promover una pedagogía del control, acercar el lenguaje técnico a la gente, y generar espacios de vigilancia

participativa. Se coloca al orden del día el desarrollo de una gobernanza democrática de carácter fiscal.

Control fiscal como innovación pública:

Finalmente, el modelo debe proyectarse como una plataforma de innovación pública. El control preventivo no es un fin en sí mismo, sino un medio para construir un Estado más eficiente, transparente y orientado a resultados. Su consolidación será posible en la medida en que se entienda como parte de una gobernanza moderna, que articula control, planeación, participación y transformación.

La vigilancia y el control fiscal han existido desde tiempos antiguos, aunque con enfoques rudimentarios y dependientes del poder político de cada época. Con el tiempo, estos mecanismos han evolucionado hacia modelos más estructurados e independientes, garantizando una fiscalización más efectiva del gasto público.

Primeros sistemas de auditoría y control:

El control fiscal en sus primeras manifestaciones se encontraba ligado a la supervisión contable de los recursos estatales. En la antigua Roma, existían funcionarios responsables de la verificación del erario, aunque con facultades limitadas. Durante la Edad Media, los monarcas implementaron mecanismos de vigilancia sobre las finanzas de los reinos, estableciendo los primeros antecedentes de auditoría gubernamental. Con la consolidación de los Estados modernos, surgieron tribunales de cuentas en Europa, como el Tribunal de Cuentas de Francia en 1807 y el de España en 1828. Estos organismos establecieron las

bases del control fiscal institucionalizado, enfocado en la revisión de los gastos y la verificación del cumplimiento de normas presupuestarias (Valencia Tello, 2023).

Normas internacionales y la profesionalización del control fiscal:

El siglo XX trajo consigo un proceso de modernización del control fiscal, caracterizado por la profesionalización de la auditoría gubernamental y la creación de organismos internacionales de supervisión. En 1953, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) estableció lineamientos fundamentales para la fiscalización pública, promoviendo la independencia de las entidades fiscalizadoras y el desarrollo de metodologías basadas en el riesgo (INTOSAI, 2019).

La modernización del control fiscal durante el siglo XX representó una transformación profunda en la manera en que los Estados comenzaron a relacionarse con el uso de los recursos públicos. Ya no se trataba simplemente de registrar cifras o verificar legalidades formales, sino de instalar capacidades técnicas que permitieran anticiparse a los riesgos y actuar estratégicamente sobre ellos. Este proceso estuvo acompañado por una creciente conciencia sobre la necesidad de que los órganos de fiscalización operaran con autonomía, rigor técnico y orientación preventiva. La auditoría gubernamental se convirtió en una función especializada que exigía formación continua, pensamiento analítico y herramientas metodológicas actualizadas. Desde esta nueva perspectiva, el control fiscal dejó de ser una instancia que actúa después del daño, para posicionarse como una fuerza institucional capaz de incidir en la toma de decisiones, alertar

sobre desviaciones en curso y contribuir a la calidad de la gestión pública. Así, la vigilancia de los recursos se vinculó directamente con la gobernanza democrática y el fortalecimiento del Estado como garante del interés colectivo.

A partir de los años 90, el control fiscal se fortaleció con la adopción de normas internacionales, como las Normas Internacionales de Auditoría (ISA) y las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), las cuales estandarizaron los procedimientos de auditoría en el sector público y promovieron el enfoque basado en gestión y resultados (Osorno & Espinosa, 2023).

Incorporación de tecnología y enfoques de riesgo:

En las últimas décadas, el uso de tecnología ha revolucionado el control fiscal. Herramientas como big data, inteligencia artificial y sistemas de auditoría automatizada han permitido una supervisión más eficiente y en tiempo real. Según Osorno Sánchez y Espinosa Ojeda (2023), países como Brasil y Reino Unido han liderado la implementación de plataformas de fiscalización digital, logrando así detectar irregularidades en la ejecución de los presupuestos públicos de manera más oportuna.

El reto futuro radica en fortalecer la capacidad tecnológica y humana de la CGR para garantizar la efectividad del control preventivo y concomitante, y asegurar que el país continúe avanzando en la lucha contra la corrupción y la optimización del gasto público (INTOSAI, 2019).

3.1. Principales hallazgos del análisis retrospectivo

El análisis retrospectivo permite identificar una evolución compleja del control fiscal como función del Estado, tanto en Colombia como en el ámbito internacional. A partir de este recorrido histórico, se destacan varios hallazgos que permiten comprender los cambios estructurales, normativos, institucionales y culturales que han marcado la transformación del modelo de vigilancia fiscal.

En primer lugar, se constata que los orígenes del control fiscal en Colombia están profundamente arraigados en lógicas coloniales extractivas y coercitivas, orientadas a asegurar el flujo de recursos hacia la comunidad. Durante este periodo, los mecanismos de vigilancia no respondían a criterios de transparencia o eficiencia, sino al fortalecimiento del poder monárquico, operando a través de prácticas como los juicios de residencia y las visitas esporádicas de enviados reales. Este enfoque centralista dejó una herencia de informalidad, clientelismo y desconfianza que persistió incluso durante el siglo XIX.

En segundo lugar, tras la independencia, el nuevo Estado republicano enfrentó serias limitaciones institucionales. A pesar de intentos como la creación de la Corte de Cuentas en 1847, el control fiscal permaneció débil, politizado y fragmentado. Las guerras civiles, la inestabilidad constitucional y la precariedad administrativa impidieron consolidar una vigilancia efectiva sobre el uso de los recursos públicos. La fiscalización seguía

siendo *ex post*, formalista y sin capacidad real de disuasión ni corrección oportuna.

El tercer hallazgo se refiere al punto de inflexión que representa la creación de la Contraloría General de la República (CGR). Esta entidad incorporó elementos del derecho continental europeo y del modelo anglosajón, consolidando un modelo híbrido de control posterior, técnico y autónomo. Aunque fue un avance institucional significativo, mantuvo una lógica reactiva sin herramientas para intervenir durante la ejecución del gasto.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el control fiscal adquirió un nuevo estatus jurídico y funcional. Se introdujo el enfoque de auditorías de gestión y resultados, se reconoció la autonomía de la CGR y se crearon figuras como la AGR. No obstante, el énfasis en el control posterior y selectivo mostró rápidamente sus limitaciones frente a problemas estructurales como la corrupción, la simulación contable y el desvío de recursos.

Un hallazgo fundamental de este análisis es la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019, que dio paso al modelo de control fiscal preventivo y concomitante. Este cambio paradigmático permite la intervención de la CGR durante la ejecución del gasto público, la emisión de advertencias técnicas y la adopción de medidas correctivas antes de que se materialice el daño fiscal. Reglamentado por el Decreto 403 de 2020 y la Ley 2094 de 2021, este modelo plantea un enfoque más oportuno, proactivo y basado en riesgo, incorporando tecnologías como la analítica de datos, inteligencia artificial y sistemas de monitoreo en tiempo real.

Asimismo, se identifica el papel de estructuras especializadas como la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), que representa un avance hacia un control inteligente, capaz de anticipar riesgos y fortalecer la capacidad preventiva del Estado.

A nivel internacional, el análisis destaca la influencia de organismos como la INTOSAI, OLACEFS y la OCDE, que han promovido estándares globales en auditoría pública y han legitimado la transformación colombiana. En particular, se ha incentivado el tránsito desde modelos retrospectivos hacia esquemas de fiscalización preventiva, orientados a resultados, con participación ciudadana y uso intensivo de tecnologías.

Otro hallazgo relevante es el reconocimiento de una transformación cultural y doctrinal en el ejercicio del control fiscal. El nuevo modelo se concibe como un acompañamiento estratégico, con una función pedagógica y orientadora. Se promueve así una cultura de la anticipación, basada en la gestión del riesgo, la ética pública y el pensamiento sistémico, que exige nuevas capacidades en los equipos de auditoría.

Finalmente, se identifican tres grandes desafíos centrales para la consolidación del modelo:

- 1)** la reingeniería institucional al interior de la CGR y contralorías territoriales;
- 2)** el fortalecimiento de la capacidad tecnológica y analítica del sistema; y

3) la construcción de legitimidad social mediante la participación ciudadana y la pedagogía del control.

Bajo este enfoque sistémico e interinstitucional será posible proyectar el control fiscal como una plataforma de innovación pública, al servicio de una gobernanza democrática, transparente y eficiente.

Capítulo 4

Estado del arte

El análisis del control fiscal en su dimensión preventiva y concomitante no puede desligarse de los contextos históricos y estructurales que han definido las relaciones entre el Estado, la sociedad y los mecanismos de vigilancia. A lo largo del tiempo, los paradigmas ideológicos, políticos y económicos han configurado las prácticas institucionales en materia de fiscalización, determinando tanto sus alcances como sus limitaciones. Hoy nos aprestamos al desarrollo de un paradigma orientado hacia lo anticipativo y orientada por los procesos predictivos del riesgo.

Como se ha venido planteando, la vigilancia y el control fiscal han experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas, impulsadas por la necesidad de adaptarse a un entorno cada vez más complejo y dinámico. La transición desde un modelo predominantemente correctivo y posterior hacia un enfoque preventivo y concomitante refleja una evolución normativa y un cambio en la comprensión del rol del control fiscal en la gobernanza pública. Este capítulo aborda esta transición como un cambio de paradigma, explorando cómo los avances tecnológicos, la globalización y las demandas de transparencia han dado forma a un nuevo modelo de vigilancia fiscal que busca prevenir antes que corregir. Según Lee (2022), “la auditoría en tiempo real representa un avance técnico y un cambio fundamental en la

forma en que se concibe la responsabilidad fiscal” (p. 45). Este cambio de perspectiva, de reactivo a proactivo, es fundamental para comprender las dinámicas actuales del control fiscal.

4.1. El modelo colombiano: Entre la excepcionalidad y la innovación

A pesar de todos los desarrollos este proceso enfrenta importantes desafíos: fortalecer las capacidades de las contralorías territoriales, asegurar la interoperabilidad tecnológica, evitar la coadministración y consolidar una cultura institucional orientada a la prevención más que a la reacción.

Así, el control fiscal preventivo y concomitante se configura como un instrumento estratégico de gobernanza pública, adaptado a contextos dinámicos y de alta incertidumbre. Su valor reside en la capacidad de anticipar, adaptar y transformar las prácticas de control, posicionando la vigilancia no como castigo, sino como prevención. Este enfoque no reemplaza el control posterior, sino que lo complementa con una lógica pedagógica y proactiva, centrada en la protección real del patrimonio público. En tiempos donde los desafíos sociales, económicos y sanitarios se entrelazan, el control fiscal ya no puede limitarse a mirar hacia atrás: debe mirar hacia adelante, con herramientas que permitan gestionar los riesgos del presente y construir instituciones más confiables y efectivas para el futuro.

Estos desarrollos se pueden visualizar, de manera sintética a través de un cuadro que compara las características de los paradigmas que han dominado el desarrollo de cada modelo.

Tabla 1. Cuadro comparativo: Evolución paradigmática del control fiscal.

Parámetro	Paradigma de la Guerra Fría (1947-1989)	Paradigma Neoliberal (1990-2008)	Nuevo Paradigma Colaborativo (2008-presente)
Contexto histórico	Bipolaridad ideológica: capitalismo vs. socialismo	Globalización económica, caída del bloque soviético	Crisis financieras, convulsión social, pandemia global (COVID-19)
Visión del Estado	Estado fuerte, centralizado y jerárquico	Estado mínimo, promotor del libre mercado	Estado articulador, garante de derechos y coordinador de actores sociales
Función del control fiscal	Reactiva y sancionadora; centrada en lo posterior	Técnica, basada en resultados, pero limitada por la desregulación	Proactiva, preventiva y en tiempo real, basada en riesgo
Estructura institucional	Burocrática, vertical, centralizada	Descentralizada pero fragmentada, con pérdida de capacidades estatales	Coordinada, interoperable y apoyada en tecnologías de la información
Herramientas dominantes	Informes post-ejecución, sanciones administrativas	Indicadores de desempeño, auditoría financiera	Sistemas de alertas tempranas, análisis de datos, inteligencia fiscal
Relación con la sociedad	Control cerrado, sin participación ciudadana	Observación externa limitada, sin co-creación	Control abierto, con control social activo y transparencia institucional
Ejemplo normativo en Colombia	Constitución de 1886, enfoque posterior	Constitución de 1991: control posterior y selectivo	Acto Legislativo 04 de 2019, Ley 2094 de 2021: control fiscal preventivo y concomitante
Aportes clave	Legitimación estatal y orden institucional post-guerra	Eficiencia en la gestión pública y control de resultados	Gestión de riesgos, confianza ciudadana y gobernanza democrática del gasto público
Limitaciones	Inflexibilidad, lentitud, énfasis en sanción más que en prevención	Débil capacidad preventiva, fragmentación y politización territorial	Riesgos de coadministración, desafíos técnicos y culturales en su implementación efectiva

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Impacto de la globalización y la tecnología

La globalización ha complicado la gestión de los recursos públicos, al tiempo que la tecnología ha facilitado tanto la corrupción como su detección. La adopción de tecnologías

como el *big data* y la inteligencia artificial ha permitido a las entidades fiscalizadoras analizar grandes volúmenes de datos en tiempo real, identificando patrones irregulares antes de que se conviertan en problemas graves (Gomez Lee, 2022).

En la actual fase de interdependencia global, el ejercicio del control fiscal enfrenta desafíos estructurales derivados de una economía mundial digitalizada, con flujos financieros transnacionales y arquitecturas tecnológicas que sobrepasan los marcos jurídicos nacionales. Este contexto ha complejizado la vigilancia de la gestión pública, dado que los recursos públicos ahora interactúan en entornos descentralizados, opacos o hipertecnologizados. La globalización, por tanto, ha ampliado los ámbitos del control fiscal, reconfigurando sus lógicas tradicionales (OCDE, 2021).

Frente a esta nueva realidad, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de diversas regiones han adoptado tecnologías avanzadas que permiten migrar de un modelo correctivo a uno predictivo y estratégico. La Audit Commission del Reino Unido desarrolló algoritmos de auditoría basados en inteligencia artificial para analizar el gasto público en adquisiciones durante la pandemia de COVID-19, detectando patrones de sobre costos antes de que se concretaran en actos corruptos. En Corea del Sur, la Board of Audit and Inspection implementó un sistema de SmartAudit, que integra inteligencia artificial, sensores IoT y *big data* para monitorear en tiempo real los proyectos de infraestructura, anticipando riesgos contractuales y financieros (INTOSAI, 2023). Las experiencias son variadas pero susceptibles de emular estratégicamente.

Otro caso relevante es el del Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil), que opera una plataforma de minería de datos denominada Alice, con capacidad para cruzar información de más de cien bases de datos gubernamentales y privadas. Gracias a esta herramienta, se han logrado detectar conflictos de interés, vínculos contractuales irregulares y redes de corrupción administrativa, incluso antes del desembolso de los recursos públicos (INTOSAI, 2023).

En el caso colombiano, la Contraloría General de la República ha incorporado herramientas tecnológicas como el Sistema de Seguimiento y Evaluación al Plan Nacional de Desarrollo (SISCONPES). Un ejemplo concreto de su aplicación ha sido la vigilancia preventiva sobre los recursos asignados al Programa de Alimentación Escolar (PAE). Gracias al cruce de datos masivos y al uso de alertas tempranas, la CGR logró identificar irregularidades en la contratación, como empresas sin experiencia, sobrecostos logísticos y modificaciones contractuales injustificadas, interviniendo en el proceso antes del desembolso total del recurso público (OCDE, 2021).

En la actualidad, la Contraloría General de la República viene incorporado el Observatorio Estratégico de Estudios de Futuro, con el propósito de anticipar riesgos estructurales mediante un enfoque sistémico de vigilancia e inteligencia fiscal (Contraloría General de la República, 2025). Este modelo metodológico integra tres etapas: vigilancia estratégica (identificación de factores de cambio), inteligencia estratégica (análisis de impacto y escenarios) y transferencia del conocimiento (difusión operativa a las unidades técnicas), articulando capacidades tecnológicas y analíticas en red con las direcciones temáticas y territoriales. Con

este se espera un desarrollo cualitativo en el proceso de toma de decisiones en torno al control fiscal micro.

Pese a estos avances, el país enfrenta desafíos importantes. El primero es la interconexión efectiva entre las bases de datos de entidades estatales, muchas de las cuales operan con sistemas incompatibles o sin protocolos de interoperabilidad. El segundo es la formación del talento humano, que requiere habilidades en analítica de datos, arquitectura digital y pensamiento estratégico para operar tecnologías emergentes bajo criterios éticos y jurídicos. El tercero radica en consolidar un marco legal que asegure el uso responsable y legítimo de los datos masivos, sin vulnerar la privacidad ni los principios de legalidad y debido proceso.

Tanto la globalización como la tecnología han redefinido los contornos del control fiscal. Las EFS deben transitar hacia un modelo de vigilancia inteligente, orientado por datos, adaptado a los nuevos riesgos globales, pero con una base ética y normativa sólida. El caso colombiano, aunque aún en construcción, representa un esfuerzo notable por articular innovación institucional, pensamiento anticipatorio y compromiso con la protección del patrimonio público.

4.3. La pandemia como catalizador del cambio

La pandemia de COVID-19 representó un punto de inflexión global en la forma como se conciben y aplican los mecanismos de vigilancia y control fiscal. La emergencia sanitaria obligó a los Estados a movilizar enormes volúmenes de recursos en plazos

muy cortos, lo que expuso las debilidades estructurales de los sistemas tradicionales de fiscalización, basados en revisiones *ex post*, procedimientos extensos y verificaciones secuenciales. En ese contexto, se hizo evidente la necesidad de un modelo de control fiscal más flexible, anticipatorio y adaptativo. La crisis del COVID-19 mostró la necesidad de mecanismos de control más flexibles y ágiles, que pudieran adaptarse rápidamente a contextos cambiantes.

En Colombia, la Contraloría General de la República identificó esta coyuntura como una oportunidad para impulsar un giro metodológico en su función. Según el informe técnico del centenario de la entidad, la pandemia “aceleró la implementación de controles en tiempo real, permitiendo una fiscalización más cercana y eficiente en momentos de alta incertidumbre” (Contraloría General de la República, 2023). Esta transformación no fue únicamente instrumental; implicó una redefinición del rol de la vigilancia fiscal como garante de la estabilidad social en contextos de emergencia.

Uno de los ejemplos más ilustrativos fue la creación de la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia del Gasto Público, encargada de monitorear la ejecución presupuestal de programas de atención a la pandemia. Esta unidad, articulada con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), permitió identificar en tiempo real casos de doble facturación, proveedores sin experiencia y sobrecostos en insumos médicos, lo cual dio lugar a acciones preventivas antes de que se causaran daños patrimoniales irreversibles (OCDE, 2021).

Desde una perspectiva comparada, experiencias internacionales también muestran cómo la pandemia actuó como acelerador de procesos de modernización institucional. La National Audit Office del Reino Unido, por ejemplo, emitió auditorías rápidas sobre la asignación de contratos de emergencia, destacando deficiencias en trazabilidad y favorecimientos. En Chile, la Contraloría General de la República desarrolló el Portal de Transparencia Proactiva, una herramienta que sistematiza y publica en línea los datos de ejecución presupuestal durante emergencias, permitiendo el escrutinio ciudadano y auditorías digitales en tiempo real (NU/INTOSAI, 2021).

Tabla 2. Respuestas institucionales al control fiscal durante la pandemia de COVID-19.

País	Entidad Fiscalizadora	Medida adoptada	Resultado esperado o alcanzado
Colombia	Contraloría General de la República (CGR).	Creación de la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia del Gasto Público y fortalecimiento del DIARI.	Detección temprana de sobrecostos, doble facturación y fallas contractuales en el manejo de recursos COVID-19.
Reino Unido	National Audit Office (NAO).	Auditorías exprés a la contratación pública durante la emergencia.	Recomendaciones inmediatas al Parlamento y sanciones correctivas.
Chile	Contraloría General de la República de Chile.	Implementación del Portal de Transparencia Proactiva.	Vigilancia ciudadana en tiempo real y alertas automáticas de inconsistencias.
Corea del Sur	Board of Audit and Inspection (BAI).	Plataforma Smart Audit con IA y sensores IoT para obras públicas.	Control predictivo y geolocalización de riesgos en infraestructura.
Brasil	Tribunal de Contas da União (TCU).	Uso de minería de datos (Sistema Alice) con múltiples bases de datos.	Identificación de redes de corrupción antes de la materialización del daño fiscal.

Fuente: Elaboración propia.

Estos desarrollos revelan una tendencia común: la consolidación del control fiscal preventivo y concomitante como una herramienta esencial de gobernanza en situaciones de alta volatilidad. En

efecto, la crisis sanitaria mundial evidenció que el control *ex post*, por sí solo, resulta insuficiente en contextos donde las decisiones deben tomarse con celeridad, pero sin renunciar a la vigilancia de los recursos públicos. La clave reside en el equilibrio entre agilidad y responsabilidad, entre flexibilidad operativa y rigor metodológico.

En Colombia, la experiencia pandémica también sirvió para fortalecer el concepto de “alerta fiscal temprana” como mecanismo institucionalizado. Así, la CGR comenzó a emitir informes preventivos que contenían hallazgos administrativos y proponían recomendaciones para redireccionar contratos, ajustar cronogramas o cancelar convenios riesgosos. Se desarrolla una contribución a una gestión fiscal más proactiva (Carballo Gutiérrez, 2024).

La pandemia, en suma, operó como un catalizador de cambio institucional. Aceleró procesos de digitalización, validó la necesidad de una vigilancia concomitante y fortaleció la noción de control fiscal como función de gobierno anticipatorio. No se trató únicamente de una emergencia sanitaria, sino de un campo de prueba que evidenció la urgencia de reformar los paradigmas de control desde una visión más dinámica, sistémica y orientada al riesgo.

La experiencia acumulada durante la pandemia transformó las dinámicas operativas del control fiscal y evidenció un principio esencial: la vigilancia efectiva no puede depender exclusivamente de la corrección de errores pasados, sino que debe anclarse en la anticipación, la prevención y la adaptabilidad institucional. Esta

crisis global obligó a las Entidades Fiscalizadoras Superiores a redefinir su papel como actores estratégicos capaces de prever escenarios de riesgo y actuar de forma oportuna para evitar daños al patrimonio estatal.

Así, el control fiscal ya no puede entenderse únicamente como una función de reacción frente a hallazgos consumados, sino como una actividad prospectiva, que exige un rediseño metodológico y una reformulación epistemológica de la vigilancia pública. En esa dirección se orienta el siguiente apartado, donde se propone un giro sustantivo: pensar el control fiscal desde una visión preventiva, inteligente y adaptativa. El camino hacia este nuevo paradigma implica incorporar tecnologías avanzadas y modelos predictivos, y cuestionar las concepciones heredadas sobre el control para abrir paso a una filosofía pública centrada en el valor de anticiparse al error antes que sancionarlo después.

4.4. Análisis del cambio

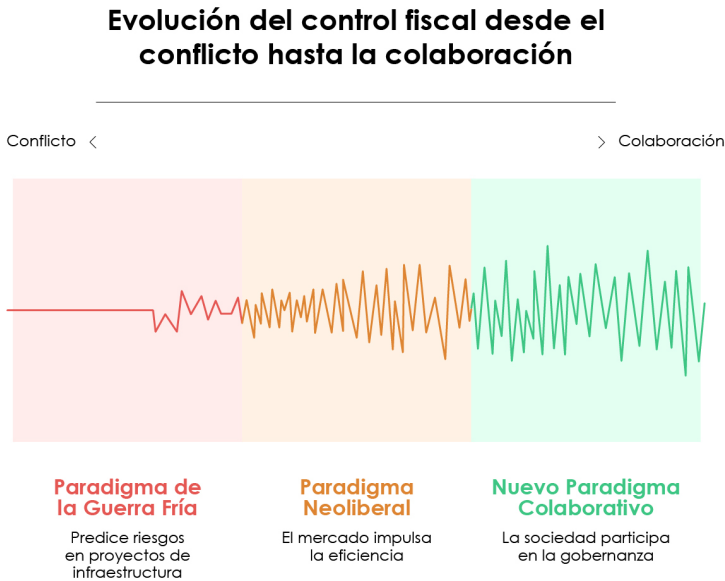
La transición del modelo de control fiscal posterior hacia un enfoque preventivo y concomitante constituye una transformación estructural que desborda el plano normativo y se adentra en dimensiones organizacionales, culturales y funcionales del Estado colombiano. Este cambio debe entenderse como una mutación profunda en la lógica de intervención del control fiscal, que redefine el papel de la CGR y las contralorías territoriales frente a la gestión pública. Implica abandonar la vigilancia basada en hallazgos ya consumados, para asumir un rol activo en la anticipación del riesgo, la orientación técnica y la corresponsabilidad institucional. Este análisis permite visibilizar

las tensiones, resistencias y potencialidades que emergen en el tránsito hacia una fiscalización estratégica, más alineada con las tendencias internacionales y las demandas sociales contemporáneas.

4.4.1. Hacia un nuevo paradigma en la vigilancia fiscal

El nuevo paradigma implica repensar la filosofía detrás del control fiscal. El tránsito hacia el nuevo paradigma de la vigilancia y el control fiscal implica una transformación de fondo en la manera como el Estado concibe y ejerce la vigilancia sobre los recursos públicos. Se pasa de un modelo centrado en la revisión documental *ex post*, asociado a la sanción y la detección del daño, a uno proactivo, anticipatorio y orientado al riesgo. Esta nueva lógica de intervención redefine el rol de las entidades fiscalizadoras, que asumen un rol como actores estratégicos insertos en una red de gobernanza pública. En este sentido, el control fiscal se transforma en una función pedagógica, orientadora y articuladora, que acompaña la gestión sin interferir en ella, permitiendo decisiones oportunas y técnicamente informadas que protegen el patrimonio público antes de que el daño se concrete. El nuevo paradigma exige, por tanto, capacidades institucionales renovadas, cultura organizacional adaptativa y una visión sistémica de la vigilancia como parte integral de la gestión pública democrática.

Figura 5. Evolución paradigmática del control fiscal: de la Guerra Fría al enfoque colaborativo.



4.4.2. Del paradigma vertical al neoliberalismo desregulado

Se propone una reflexión sobre el cambio de paradigma en la vigilancia y el control fiscal, analizando su evolución, los factores que impulsan su transformación y los nuevos enfoques que se perfilan para fortalecer la fiscalización en tiempo real y la gobernanza fiscal. La modernización del control fiscal implica cambios filosóficos, normativos y tecnológicos, así como una revisión conceptual que permita un control más integral y preventivo, alineada con las mejores prácticas internacionales.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría instauró un paradigma ideológico centrado en la polarización geopolítica

entre los bloques capitalista y socialista. En este contexto, la vigilancia se asoció estrechamente con el ejercicio del poder, concebida como un mecanismo de defensa del orden nacional frente a amenazas externas o internas. En este modelo, el control fiscal adoptó un carácter eminentemente posterior, reactivo y desconfiado, con una estructura jerárquica y centralizada que respondía a lógicas de archivo y sanción (Foucault, 2007). La vigilancia fiscal, entonces, funcionó como una herramienta de legitimación del Estado burocrático, centrada más en la rendición de cuentas posteriores que en la prevención del daño. Esta perspectiva vertical del poder, si bien funcional en una época de relativa estabilidad institucional, pronto se tornó obsoleta frente a la creciente complejidad de las economías globalizadas.

Con la caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso del bloque soviético emergió el paradigma económico neoliberal, centrado en la liberalización de los mercados, la reducción del tamaño del Estado y la privatización de funciones públicas. Bajo esta lógica, los sistemas de control fiscal enfrentaron una paradoja estructural: se les exigía mayor eficiencia y cobertura, al tiempo que se debilitaban sus capacidades mediante la desregulación y la descentralización institucional (Harvey, 2005).

4.4.3. Nuevas rupturas y el surgimiento de un paradigma colaborativo

El siglo XXI ha estado marcado por rupturas estructurales que han desafiado las capacidades tradicionales del Estado. La crisis financiera global de 2008 expuso los límites de la autorregulación y la fragilidad de los sistemas de vigilancia centrados en el

control posterior (OCDE, 2018). La convulsión social global en la década siguiente y, especialmente, la pandemia del COVID-19, aceleraron la necesidad de repensar los modelos de control fiscal. El COVID-19 obligó a los Estados a realizar asignaciones presupuestales extraordinarias, bajo alta presión temporal y social, demandando mecanismos de control ágiles, anticipatorios y tecnológicos (Naciones Unidas, 2020).

En este entorno, comienza a emerger un nuevo paradigma de gobernanza colaborativa, caracterizado por la articulación entre actores estatales y sociales, la transparencia institucional, el uso intensivo de tecnologías de la información y la vigilancia basada en riesgos. El control fiscal preventivo y concomitante se inscribe precisamente en esta lógica, al concebirse no como un mecanismo posterior y sancionador, sino como una estrategia de intervención anticipada y en tiempo real, orientada a prevenir el detrimento patrimonial, fortalecer la eficacia del gasto público y aumentar la confianza ciudadana.

4.4.4. De lo correctivo a lo preventivo

Pasar de un enfoque correctivo a uno preventivo requiere un cambio de mentalidad. La clave radica en anticiparse a los problemas, utilizando herramientas de análisis predictivo y auditorías en tiempo real para detectar y mitigar riesgos antes de que se materialicen.

Ello implica una reingeniería técnica o normativa y un viraje profundo en la lógica que ha sustentado históricamente el ejercicio del control público. El modelo correctivo, heredero de una tradición burocrática centrada en la verificación posterior y

la sanción, asume que el rol de los entes fiscalizadores consiste en revisar hechos consumados, establecer responsabilidades y castigar los desvíos. Este enfoque, aunque útil en su tiempo, ha mostrado severas limitaciones frente a contextos contemporáneos caracterizados por la velocidad de las decisiones públicas, la complejidad de la contratación estatal y los riesgos emergentes del entorno digital y globalizado (OCDE, 2021).

La prevención, en cambio, se orienta al futuro. Su propósito es descubrir errores y evitarlos antes de que ocurran, interviniendo en los procesos en tiempo real o incluso en etapas previas a la ejecución presupuestal. Esta lógica se apoya en herramientas de analítica predictiva, auditoría continua y mecanismos de alerta temprana, que permiten a las entidades fiscalizadoras identificar comportamientos atípicos, zonas de riesgo e inconsistencias administrativas, con base en patrones de datos, algoritmos de aprendizaje y minería de información masiva.

En países como Estonia y Singapur, esta filosofía ha sido institucionalizada a través de plataformas de fiscalización automatizada y monitoreo en línea de todos los contratos públicos, lo cual ha permitido una disminución sustantiva en los tiempos de reacción ante riesgos de corrupción y malversación (Transparencia Internacional, 2024). En el caso colombiano, la Contraloría General de la República ha iniciado una transición hacia esta lógica preventiva mediante la implementación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) y el uso de metodologías de vigilancia digital, como se evidenció durante la emergencia sanitaria por COVID-19 (Contraloría General de la República, 2023).

Pasar a un enfoque preventivo implica también una redefinición del rol del auditor fiscal. Este ya pasa de ser un verificador de hechos pasados a actuar como un gestor de riesgos públicos, que debe interpretar señales débiles, anticipar escenarios y participar activamente en la construcción de recomendaciones que optimicen la toma de decisiones gubernamentales. En este sentido, la prevención no debilita el control, lo fortalece, en tanto que lo convierte en una herramienta estratégica para salvaguardar el patrimonio público y garantizar la eficacia del gasto.

Ahora bien, este tránsito no está exento de tensiones. Requiere superar la resistencia cultural de una institucionalidad formada en el paradigma punitivo, así como resolver dilemas jurídicos sobre los límites entre vigilancia y coadministración. Por ello, es clave que la función preventiva se ejerza con claridad metodológica, respeto a la autonomía de los sujetos vigilados y fundamentación técnica sólida. La advertencia oportuna debe surgir de un análisis objetivo de riesgos, no de intuiciones ni presunciones subjetivas.

Asimismo, esta transformación exige invertir en capacidades tecnológicas, capital humano especializado y una arquitectura institucional flexible que permita tomar decisiones rápidas, con base en información confiable y actualizada. La prevención solo es posible si las entidades fiscalizadoras acceden en tiempo real a los datos críticos de la gestión pública: contratos, pagos, cronogramas, beneficiarios, y si pueden integrarlos en sistemas interoperables de vigilancia inteligente.

El paso de lo correctivo a lo preventivo no es un ajuste de enfoque operativo, sino una transformación paradigmática.

Implica resignificar el sentido mismo del control fiscal: dejar de concebirlo como una herramienta para mirar el pasado, y entenderlo como un dispositivo estratégico para proteger el futuro del Estado social de derecho. Esta lógica no elimina la responsabilidad posterior, pero la complementa con una función anticipatoria más democrática, eficiente y alineada con los principios de gobernanza inteligente del siglo XXI.

4.5. Principales hallazgos del análisis del estado del arte

El análisis del estado del arte permite identificar una transformación paradigmática del control fiscal, en la que confluyen variables normativas, tecnológicas, culturales e institucionales. Esta reconceptualización del control es resultado de una doble presión: por un lado, la creciente complejidad de la gestión pública en contextos globalizados y digitalizados, y, por otro, las exigencias ciudadanas de vigilancia efectiva, transparencia y corresponsabilidad estatal (OCDE, 2021).

Uno de los hallazgos más significativos es la consolidación de un nuevo paradigma de vigilancia fiscal. Este se caracteriza por articular tecnologías de la información, sistemas interoperables, análisis predictivo, participación ciudadana y enfoque de riesgo. Desde este paradigma el control fiscal asume un rol anticipatorio e inteligente, cuya función central es la prevención y el acompañamiento estratégico de la gestión pública (INTOSAI, 2023). Como lo demuestra la experiencia comparada, países como Brasil, Corea del Sur y el Reino Unido han institucionalizado plataformas de auditoría en tiempo real, uso intensivo de big

data e inteligencia artificial para monitorear recursos antes de su ejecución, logrando reducir significativamente los márgenes de corrupción y optimizando el impacto del gasto público.

En el caso colombiano, este nuevo enfoque se ha formalizado a partir del Acto Legislativo 04 de 2019 y su reglamentación mediante el Decreto 403 de 2020 y la Ley 2094 de 2021. Estas normas han abierto paso al control fiscal preventivo y concomitante, habilitando una vigilancia en tiempo real, apoyada en unidades como la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) e instrumentos como el Observatorio Estratégico de Estudios de Futuro para la Vigilancia y el Control Fiscal de la CGR (Contraloría General de la República, 2023). Así, el país avanza hacia un modelo más alineado con las tendencias internacionales, que reconoce la necesidad de anticiparse al daño fiscal mediante una vigilancia basada en riesgos, orientada por datos y centrada en decisiones oportunas.

Asimismo, otro hallazgo relevante es la función catalizadora que ha tenido la pandemia de COVID-19. Esta crisis obligó a reconfigurar los mecanismos de control frente a una situación de emergencia y alta volatilidad, demandando intervenciones inmediatas y rigurosas. En Colombia, la creación de unidades como la de Reacción Inmediata para la Transparencia del Gasto Público evidenció la viabilidad operativa del control en tiempo real, generando alertas tempranas sobre irregularidades contractuales antes de que se materializaran los daños (OCDE, 2021). Esta experiencia consolidó metodologías nuevas y fortaleció la legitimidad del control fiscal como función estratégica de gobierno.

No obstante, los hallazgos también revelan desafíos críticos para la consolidación del nuevo modelo. La interoperabilidad de bases de datos sigue siendo limitada; muchas entidades públicas aún operan con sistemas fragmentados y sin protocolos de integración tecnológica (Lindberg, 2024). La formación del talento humano es otro reto: se requiere personal con capacidades en análisis de datos, inteligencia artificial, ética digital y pensamiento estratégico, competencias que exceden el perfil tradicional del auditor fiscal. Finalmente, se identifican tensiones jurídicas y culturales que dificultan el tránsito hacia el enfoque preventivo, tales como la confusión entre vigilancia y coadministración, la resistencia institucional al cambio y una cultura fiscal centrada aún en la lógica punitiva (González Zapata & Mosquera Perea, 2019).

El estado del arte evidencia avances normativos y tecnológicos, acompañados de una reconfiguración profunda del control fiscal como función estratégica del Estado moderno. El nuevo modelo exige una vigilancia anticipatoria, colaborativa y tecnológicamente habilitada, donde el control fiscal se proyecta hacia el futuro, articulando prevención, transparencia, innovación y gobernanza democrática. Este giro supone una transformación epistemológica, donde la vigilancia del recurso público se convierte en herramienta de confianza social, protección patrimonial y construcción de valor público.

Capítulo 5

Análisis de futuro

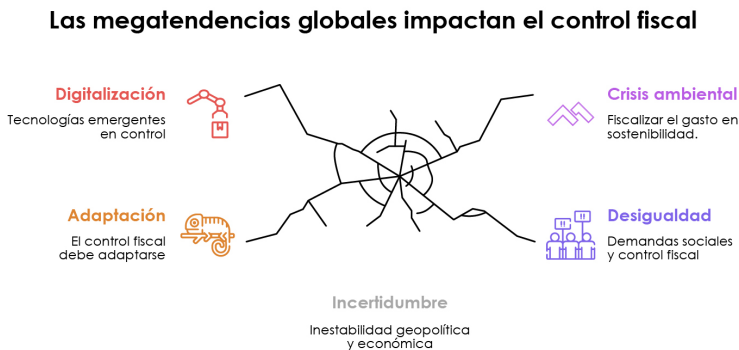
Este capítulo se orientará hacia la identificación de las megatendencias globales y las tendencias nacionales en su relación con el desarrollo de la vigilancia y el control fiscal en consideración. Asumirlo desde una comprensión constitucional y de desarrollo invita a realizar un análisis integral desde lo político, lo económico, lo social, lo ambiental, lo tecnológico y lo territorial, desde donde emergerán estos fenómenos que marcará el desarrollo futuro de nuestro objeto de estudio. De igual manera, emergen con fuerza estratégica algunos que se convierten en claves para su desarrollo futuro. Se propone una comparación entre modelos latinoamericanos e ideas sobre la integración tecnológica en el control fiscal (Gomez Lee, 2022).

La comprensión de estas dinámicas permite anticipar los riesgos que enfrenta el control fiscal en el siglo XXI y delinear los pilares sobre los cuales debe consolidarse su desarrollo.

5.1. Megatendencias globales: contexto de transformación estructural

Según la OCDE (2021) y diversos estudios estratégicos recientes como “La PGOT: Tendencias y megatendencias de la política general de ordenamiento territorial” (Departamento Nacional de Planeación, s.f.), el futuro del control fiscal debe interpretarse a la luz de tendencias que configuran un nuevo entorno institucional y social:

Figura 6. Megatendencias globales que moldean el futuro del control fiscal.



Incertidumbre geopolítica y económica:

Conflictos globales, inflación, volatilidad energética y escasez de recursos configuran un panorama que demanda mayor eficiencia y adaptabilidad en el uso de los recursos públicos.

La incertidumbre geopolítica y económica se refiere a la volatilidad derivada de eventos internacionales que generan desequilibrios macroeconómicos, presión fiscal y tensiones institucionales. Entre sus principales detonantes se encuentran los conflictos armados (como la guerra en Ucrania y tensiones en Oriente Medio), las disputas comerciales entre potencias, la inflación global, la escasez energética y la ruptura de cadenas de suministro. Esta tendencia impacta directamente la estabilidad de las finanzas públicas, elevan el costo de endeudamiento y reducen los márgenes de maniobra fiscal de los gobiernos, afectando la eficacia del control fiscal en contextos de alta incertidumbre (OCDE, 2021).

Desde una mirada estratégica, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que el crecimiento económico mundial se mantendrá estable en 3,2% en 2024 y aumentará levemente a 3,3% en 2025. Sin embargo, este comportamiento global se encuentra marcado por divergencias regionales y tensiones inflacionarias persistentes, particularmente en los servicios, que limitan la capacidad de flexibilización monetaria. En cuanto a América Latina y el Caribe, el pronóstico de crecimiento se sitúa en 1,9% para 2024 y apenas 2,7% para 2025, lo que evidencia una recuperación lenta y vulnerabilidades estructurales que siguen sin resolverse. La región también experimenta presiones inflacionarias más altas y de ajuste más lento que en economías avanzadas (FMI, 2024). Aunque el documento no incluye proyecciones específicas para Colombia, la tendencia regional apunta a una expansión económica moderada, condicionada por déficits fiscales crecientes y limitaciones para ampliar el gasto público sin comprometer la sostenibilidad macroeconómica.

Estas condiciones generan presiones sustanciales sobre el control fiscal, que debe operar en un entorno de escasez de recursos, creciente demanda ciudadana y limitaciones en el acceso a información confiable. Según el informe técnico de la Contraloría General de la República (2025), múltiples entidades presentan riesgos financieros derivados de retrasos en la ejecución contractual, sobrecostos logísticos y alta dependencia de insumos internacionales. La volatilidad energética también incide: el incremento del precio del petróleo y el gas natural entre 2022 y 2023 afectó directamente el costo de la contratación pública, alterando la ejecución presupuestal en sectores clave como infraestructura, salud y alimentación escolar.

La incertidumbre geopolítica transforma la función de vigilancia fiscal en una tarea cada vez más compleja y de carácter anticipatorio. Las entidades fiscalizadoras deben prepararse para operar en escenarios marcados por cambios súbitos en precios internacionales, desabastecimientos, alteraciones normativas y aumento del gasto militar o de emergencia. En línea con lo planteado por la OCDE (2021), se recomienda adoptar un enfoque basado en el riesgo, apoyado en tecnologías avanzadas, que permita priorizar auditorías estratégicas y anticipar desvíos presupuestales o fallas en la contratación pública en contextos críticos.

En este contexto, el control fiscal preventivo y concomitante adquiere una relevancia estratégica. Su capacidad de actuar en tiempo real, identificar riesgos sistémicos y emitir alertas tempranas lo convierte en un instrumento clave para enfrentar la incertidumbre. Sin embargo, este modelo requiere

interoperabilidad tecnológica, talento humano especializado y estructuras adaptativas que respondan con agilidad ante crisis de orden económico o geopolítico.

El futuro próximo de la vigilancia fiscal estará marcado por una tensión creciente entre limitaciones fiscales y expectativas sociales. La incertidumbre geopolítica y económica obliga a replantear los enfoques tradicionales del control público, priorizando la anticipación del riesgo, el monitoreo en tiempo real y la flexibilidad institucional. Colombia, inmersa en un entorno regional vulnerable y dependiente de mercados externos, deberá fortalecer su arquitectura de control fiscal para garantizar legalidad y para asegurar resiliencia y sostenibilidad frente a los desafíos de un orden global inestable.

Digitalización y tecnologías emergentes:

La inteligencia artificial, el *big data* y los sistemas de alertas tempranas son ahora herramientas indispensables para una vigilancia fiscal en tiempo real, según la OCDE (2021) y el enfoque adoptado por la CGR a través de la DIARI

La digitalización y el uso de tecnologías emergentes en el ámbito fiscal se refieren a la incorporación de herramientas como la inteligencia artificial (IA), el *big data*, el aprendizaje automático, la minería de datos, los sistemas interoperables y las plataformas de alerta temprana, con el fin de transformar la vigilancia en una fiscalización predictiva, proactiva y en tiempo real. Esta tendencia redefine la arquitectura institucional del control fiscal, promoviendo un nuevo modelo basado en el

análisis automatizado de grandes volúmenes de información, la detección anticipada de irregularidades y la toma de decisiones basada en evidencia (OCDE, 2021).

Desde una perspectiva económica y tecnológica actualizada, se observa que la inteligencia artificial (IA) representa un motor transformador de la gestión pública y del control fiscal. De acuerdo con IDC (2024), se proyecta que la IA contribuirá con hasta 19,9 billones de dólares a la economía mundial para 2030, lo que equivaldrá aproximadamente al 3,5% del PIB global. Esta estimación refleja un crecimiento sostenido del impacto tecnológico en diversos sectores, entre ellos el de la vigilancia fiscal.

En línea con esta tendencia, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2024) ha señalado que el crecimiento económico mundial alcanzará un 3,2% en 2024 y 3,3% en 2025, impulsado en parte por el fortalecimiento del comercio internacional y la recuperación del sector tecnológico. Este entorno propicia la adopción de herramientas de analítica avanzada y automatización en las entidades estatales.

En el ámbito del control fiscal, estos avances tienen implicaciones directas: la inteligencia artificial aplicada a las auditorías puede reducir significativamente los tiempos de identificación de riesgos y aumentar la capacidad de anticipación en escenarios de volatilidad económica. Asimismo, la digitalización de procesos permite enfrentar los desafíos de la inflación persistente, las presiones sobre el gasto público y la necesidad de eficiencia en el uso de los recursos estatales, especialmente en contextos de tasas de interés elevadas y desaceleración del crecimiento.

Así, el impacto esperado de la IA y la automatización no solo será cuantitativo en términos económicos, sino cualitativo en la redefinición de funciones y capacidades institucionales para un control fiscal inteligente, prospectivo y adaptativo.

En el caso colombiano, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), creada en 2019 mediante el Decreto 403, se consolidó como el centro neurálgico de inteligencia fiscal, permitiendo a la Contraloría General de la República (CGR) emitir alertas tempranas durante la ejecución presupuestal. Según la CGR (2023), gracias a las herramientas de vigilancia digital, la entidad logró realizar más de 7.000 intervenciones preventivas en contratos de alto riesgo entre 2020 y 2022, especialmente en sectores como salud, educación e infraestructura. A través del procesamiento masivo de datos, la DIARI puede analizar más de 150 bases de datos en simultáneo, identificar patrones de riesgo y anticiparse a la ocurrencia de daños patrimoniales.

Este avance implica una mutación profunda en el rol del auditor fiscal, quien debe convertirse en un analista de datos, un lector de algoritmos y un intérprete de señales digitales. Se requiere, por tanto, un cambio en el perfil de los equipos técnicos, que ahora deben integrar habilidades en analítica predictiva, visualización de datos, arquitectura de sistemas y ciberseguridad. La OCDE (2021) enfatiza que las EFS que incorporan tecnologías emergentes mejoran su capacidad de vigilancia y ganan legitimidad ante la ciudadanía al generar información oportuna, confiable y comprensible.

Por otro lado, experiencias internacionales ilustran el potencial de esta tendencia: el Tribunal de Cuentas de Brasil desarrolló la

plataforma Alice, capaz de cruzar más de cien bases de datos y detectar conflictos de interés antes del desembolso público (Leite, 2023). En Corea del Sur, el sistema Smart Audit utiliza sensores IoT e inteligencia artificial para monitorear obras públicas en tiempo real, previniendo fraudes y desviaciones presupuestales (Porrúa, Cruz Vieyra, & Baudino, 2024). Estas prácticas, aunque contextualizadas, son extrapolables a Colombia con adaptaciones normativas, técnicas y culturales.

La digitalización y el uso de tecnologías emergentes representan una necesidad estructural para el futuro del control fiscal. La velocidad, complejidad y opacidad de las transacciones públicas modernas exigen capacidades tecnológicas que superen la vigilancia *ex post* y permitan una fiscalización predictiva, en tiempo real y basada en riesgo. La apuesta colombiana por el modelo preventivo y concomitante solo será sostenible si se consolida sobre una infraestructura tecnológica robusta, talento humano especializado y marcos normativos flexibles pero seguros. En este nuevo escenario, el control fiscal se convierte en una plataforma de innovación institucional al servicio de la ética pública, la eficiencia del gasto y la gobernanza democrática.

Crisis ambiental y cambio climático:

La fiscalización debe orientarse hacia la sostenibilidad, auditando el impacto ambiental del gasto y la inversión pública.

La crisis ambiental y el cambio climático representan desafíos sistémicos que afectan todas las dimensiones del desarrollo humano, desde la seguridad alimentaria hasta la estabilidad

económica y la salud pública. Esta megatendencia implica un aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos extremos -inundaciones, sequías, incendios, pérdida de biodiversidad - como resultado del calentamiento global, la degradación ambiental y el uso insostenible de los recursos. En este contexto, la función de control fiscal debe reconfigurarse para incorporar el principio de sostenibilidad como eje rector, evaluando la legalidad y eficiencia del gasto, su impacto ecológico, su huella de carbono y su alineación con compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París.

Según estimaciones presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de la COP28, el costo de la inacción climática en la región podría generar pérdidas económicas sustanciales. Aunque no se precisa un porcentaje directo del PIB perdido, el informe advierte que, si no se adoptan medidas eficaces de mitigación y adaptación, los impactos del cambio climático —como la pérdida de productividad laboral por estrés térmico, eventos climáticos extremos y degradación ambiental— comprometerán seriamente el potencial de crecimiento económico y social de los países de la región. Para evitarlo, se requiere una inversión anual equivalente al 3,7% al 4,9% del PIB regional hasta 2030, multiplicando entre siete y diez veces el nivel actual de financiación climática (Naciones Unidas, 2023).

En Colombia, Con base en la información más reciente de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en 2024 se registraron 8.827 eventos en los 32 departamentos y 1.035 municipios de Colombia, que afectaron a 2.088.057 personas

y ocasionaron la destrucción de 1.755 viviendas y el deterioro de más de 110.000. El evento más recurrente fueron los incendios forestales (6.300 casos, el 67% del total), con una afectación de 219.959 hectáreas (UNGRD, 2025).

Frente a esta realidad, la gestión del recurso público está llamada a desempeñar un papel anticipatorio y correctivo: debe verificar que los recursos destinados a la gestión ambiental, la mitigación del riesgo y la adaptación climática sean ejecutados de manera transparente, eficaz y con resultados medibles. La OCDE (2017) recomienda la implementación de auditorías ambientales y climáticas como una función prioritaria de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), permitiendo evaluar la ejecución financiera y los impactos sostenibles del gasto público.

En este sentido, algunas EFS han comenzado a liderar procesos innovadores. La Oficina Nacional de Auditoría de China desarrolló auditorías ecológicas sistemáticas que evalúan el cumplimiento de metas ambientales por parte de gobiernos regionales. En el caso europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo (ECA) auditó proyectos de adaptación al cambio climático en varios Estados miembros entre 2014 y 2023, encontrando que, si bien la mayoría atendían eficazmente riesgos climáticos, una parte presentaba escaso o nulo impacto en la capacidad de adaptación, e incluso algunos podían derivar en *mala adaptación*. La auditoría identificó carencias en la sostenibilidad a largo plazo, un uso limitado de soluciones basadas en la naturaleza frente a infraestructuras grises, y deficiencias para garantizar que todos los proyectos financiados se alinearan con criterios de adaptación actual y futura (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024). Estas experiencias

evidencian la urgencia de incorporar dimensiones ecológicas en las metodologías de control fiscal.

En Colombia, la Contraloría General de la República ha incorporado la fiscalización ambiental como una línea estratégica. A través de la vigilancia a planes de desarrollo sostenible, proyectos de mitigación y adaptación, y el seguimiento al cumplimiento de normativas ambientales, la CGR busca integrar el criterio ecológico en la evaluación del gasto público. Sin embargo, este enfoque aún es incipiente y requiere una institucionalización más robusta y transversal.

La sostenibilidad fiscal en contextos de crisis ambiental debe incorporar la sostenibilidad ecológica como criterio fundamental. La proyección de futuro exige transformar los sistemas de control en plataformas que garanticen que cada peso público invertido contribuya a preservar el capital natural, reducir la vulnerabilidad climática y promover una transición ecológica justa. Para ello, se requiere talento humano formado en economía ecológica, derecho ambiental, auditoría verde y métricas de impacto climático, así como metodologías especializadas de fiscalización verde.

La crisis ambiental impone una nueva responsabilidad a las entidades de control: asegurar que el uso del erario contribuya a mitigar los impactos del cambio climático, proteja los ecosistemas estratégicos y promueva un modelo de desarrollo bajo en carbono. El control fiscal debe ser una herramienta para combatir la corrupción, y además para garantizar la justicia intergeneracional, el cumplimiento de compromisos ambientales y la sostenibilidad

de las políticas públicas. En este escenario, la vigilancia fiscal se convierte en un instrumento clave para construir una gobernanza climática eficaz, democrática y resiliente.

Desigualdad y demandas sociales:

El control debe incluir una dimensión social, en la que la participación ciudadana y el control social se conviertan en pilares de legitimidad institucional.

La desigualdad económica, territorial y social constituye uno de los principales retos contemporáneos para la gobernanza pública en América Latina y en Colombia. Esta brecha estructural se traduce en inequidades en el acceso a la educación, salud, servicios públicos, infraestructura y oportunidades económicas. En este escenario, el control fiscal debe reconfigurarse para incorporar una dimensión social explícita, en la cual la vigilancia del gasto público evalúe su legalidad, su eficiencia, su equidad, su impacto redistributivo y su pertinencia social. La participación ciudadana, entendida como un ejercicio de control social cualificado, se erige entonces como mecanismo de legitimidad, transparencia y fortalecimiento de la confianza en las instituciones.

Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina. Según el DANE (DANE, 2023), En 2022, el coeficiente de Gini en Colombia fue 0,556, evidenciando una leve disminución frente al 0,563 registrado en 2021 y reflejando una reducción moderada en la desigualdad del ingreso. Ese mismo año, la pobreza monetaria afectó al 36,6% de la población, lo que representa una disminución de 3,1 puntos porcentuales respecto a 2021, mientras

que la pobreza monetaria extrema se ubicó en 13,8%, con un leve aumento de 0,1 puntos porcentuales frente al año anterior. Esta realidad ha generado demandas sociales persistentes por mayor equidad en la distribución del gasto público, acceso universal a servicios esenciales y rendición de cuentas efectiva. Además, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2025) reporta que en 2024 la incidencia de pobreza multidimensional en Colombia fue del 11,5%, lo que representa una disminución de 0,6 puntos porcentuales frente a 2023. Este indicador revela que más de una de cada diez personas en el país enfrenta privaciones significativas en dimensiones como educación, salud, trabajo, condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos. La situación es más aguda en los centros poblados y zonas rurales dispersas, donde la incidencia alcanza el 24,3%, frente al 7,8% registrado en las cabeceras municipales. Estas cifras refuerzan la necesidad de focalizar los recursos públicos con criterios de justicia social y territorial para reducir las brechas estructurales entre lo urbano y lo rural.

En este contexto, la gestión de los recursos públicos debe adoptar una perspectiva que evalúe si el gasto público responde realmente a las necesidades de los sectores más vulnerables. La OCDE (2021) ha insistido en la necesidad de vincular el control fiscal con el monitoreo del cumplimiento de los ODS, especialmente los relacionados con la reducción de la pobreza (ODS 1), la educación de calidad (ODS 4) y la igualdad de género (ODS 5). Esto implica revisar la ejecución presupuestal y medir el impacto real del gasto sobre las condiciones de vida de la ciudadanía.

A nivel internacional, países como México y Brasil han avanzado en

la inclusión del enfoque social en las auditorías gubernamentales. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación en México ha desarrollado auditorías participativas sobre programas sociales como “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro”, integrando mecanismos de control social con comunidades locales para verificar la efectividad y transparencia del gasto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021). En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión ha implementado el programa “ObservaTCU”, que articula auditoría ciudadana digital con control fiscal sobre la ejecución de políticas públicas sensibles como salud, educación y vivienda.

En el caso colombiano, la CGR ha impulsado iniciativas como el “Compromiso Colombia”, una estrategia de vigilancia participativa en la que se involucra a organizaciones sociales, juntas de acción comunal y ciudadanía en el seguimiento de proyectos públicos estratégicos. Esta experiencia, aunque aún limitada en alcance, ha permitido prevenir la desviación de recursos y mejorar la gestión contractual en obras de infraestructura local, educación y acueducto (Contraloría General de la República, 2023). Sin embargo, para que este enfoque se consolide, se requiere un marco normativo más robusto, capacidades institucionales descentralizadas y plataformas digitales accesibles que faciliten el control ciudadano informado.

El futuro del control fiscal en contextos de alta desigualdad exige un giro hacia una fiscalización con sentido social. Este enfoque reconoce que la legitimidad del control público no proviene de la tecnocracia o la legalidad, sino del compromiso con la equidad, la participación ciudadana y la justicia distributiva. La vigilancia

del gasto debe una mirada a lo social, evaluando su capacidad para cerrar brechas, garantizar derechos y construir cohesión social. Así, el control social se convierte en una extensión de la fiscalización institucional, donde la ciudadanía interpreta, propone y transforma.

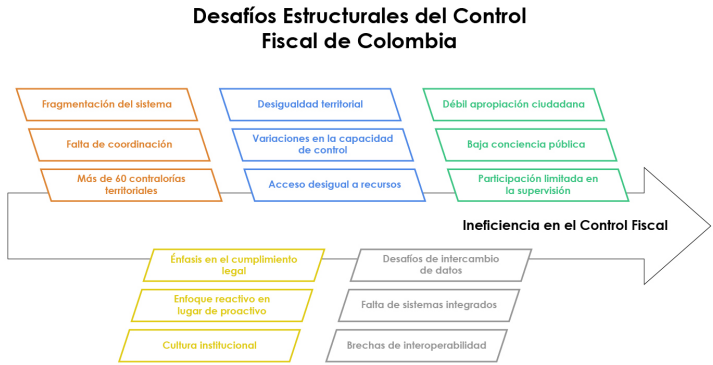
En síntesis, el mundo experimenta una transformación estructural marcada por fenómenos de gran escala que afectan la manera en que los Estados gestionan y controlan sus recursos públicos. Estos fenómenos, conocidos como megatendencias, incluyen la revolución digital, el cambio climático, el auge de la inteligencia artificial, el aumento de la desigualdad, la demanda creciente por gobiernos más transparentes y participativos, la incertidumbre geopolítica, entre otras (Arias & Chartier, 2023), estas fuerzas son catalizadores que reconfiguran las expectativas sociales sobre el rol de las EFS en el mundo e imponen una transición del modelo fiscal tradicional hacia un sistema más predictivo, interoperable y adaptado a los ciclos acelerados del cambio de la sociedad. Es así como el control fiscal del futuro se convierte en una voz orientadora dentro del Estado, capaz de incidir en la calidad del gasto y en la eficiencia de las políticas públicas. El porvenir del control fiscal en Colombia exige una revisión de su arquitectura funcional, para transitar hacia esquemas proactivos de vigilancia estratégica, centrados en la prevención del daño fiscal y la concomitancia técnica en la ejecución de los recursos públicos. Esta transformación es una necesidad ética y funcional frente a las dinámicas complejas del siglo XXI.

5.2. Tendencias nacionales: desafíos del modelo colombiano

Colombia avanza en la consolidación del modelo preventivo y concomitante, formalizado en el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalecido por la Ley 2094 de 2021. Como se dijo antes, la consagración constitucional del control fiscal preventivo y concomitante representó un giro clave hacia una fiscalización interactiva, técnica y oportuna, pero su implementación enfrenta desafíos sustantivos.

Para buscar el desarrollo cualitativo de un modelo de control fiscal preventivo y concomitante es necesario desarrollar un dialogo estratégico y estructural con las tendencias nacionales. Este modelo en Colombia se enfrenta a un conjunto de tendencias estructurales que expresan la dinámica profunda de las tensiones institucionales, territoriales y políticas del país. Estas tendencias, propias del contexto nacional, deben ser comprendidas desde su origen histórico, su manifestación actual y su proyección futura, para diseñar una vigilancia fiscal inteligente, adaptada al entorno y centrada en la prevención del daño fiscal. Veamos:

Figura 7. Desafíos estructurales del control fiscal en el contexto colombiano.



Fragmentación del sistema de control fiscal

La fragmentación institucional se refiere a la coexistencia de múltiples contralorías, con altos niveles de autonomía formal, pero con profundas asimetrías en capacidad técnica, presupuesto y gobernabilidad. Este fenómeno, consagrado en la Constitución de 1991, permitió la descentralización del control, pero también abrió la puerta a la politización y debilidad operativa de muchas entidades territoriales (Ochoa & Charris, 2003).

En el pasado, la estructura de control fiscal territorial buscó fortalecer la vigilancia local; sin embargo, en la práctica derivó en escenarios propicios para el clientelismo y la captura institucional, como lo evidencian diversos informes de la Auditoría General de la República. Actualmente, la fragmentación del sistema limita la articulación entre niveles de control y dificulta la acción coordinada. Muchas contralorías territoriales enfrentan

restricciones operativas críticas: insuficiencia de talento humano con perfiles técnicos adecuados, carencia de herramientas digitales, acceso limitado a información contable y financiera en línea, y baja capacidad para realizar análisis complejos. Estas limitaciones se originan tanto en factores externos (como falta de acceso a soportes e información clave) como internos, que la entidad no puede suplir operativamente, afectando la oportunidad y la calidad del control fiscal (Contraloría General de la República, 2024).

Las asimetrías en el control fiscal territorial se profundizan por las marcadas brechas presupuestales entre contralorías. Mientras que entidades robustas como las de Antioquia, Valle del Cauca o Bogotá cuentan con capacidades técnicas y financieras consolidadas, otras —como las de Vaupés, Guainía o Amazonas— carecen de recursos suficientes para cumplir su misión. La aplicación de la Ley 617 de 2000 redujo en 51,5% el gasto total de las contralorías territoriales y en 54,2% sus plantas de personal, debilitando la posibilidad de invertir en tecnologías de vigilancia digital, capacitar equipos y ejercer un control oportuno (Auditoría General de la República, 2013). Esta precariedad se agrava por la dependencia política derivada del mecanismo de elección de contralores por asambleas y concejos territoriales, lo que facilita la captura institucional y limita la independencia funcional del ente de control, tal como advierte la Auditoría General de la República.

Desde un enfoque estratégico, la fragmentación del sistema se traduce en ineficiencias estructurales: superposición de auditorías, dispersión de criterios técnicos, baja capacidad de respuesta

ante riesgos sistémicos y limitada cooperación interinstitucional. Frente a esto, organismos internacionales como la OCDE (2021) han recomendado avanzar hacia un modelo de coordinación jerárquica e interoperabilidad digital, donde la CGR actúe como ente rector del sistema, establezca estándares técnicos comunes y promueva plataformas compartidas de análisis y vigilancia.

Uno de los mayores desafíos de cara al futuro es la construcción de un Sistema Nacional de Control Fiscal Inteligente, articulado, basado en datos y capaz de operar de forma colaborativa en red. Esta plataforma debe permitir que las alertas generadas por la DIARI o por herramientas territoriales alimenten una base central de riesgos, donde se activen auditorías conjuntas, se generen respuestas preventivas coordinadas y se evite la duplicación de esfuerzos. Este modelo no implica suprimir la autonomía territorial, sino armonizarla con principios de interoperabilidad, proporcionalidad técnica y responsabilidad compartida.

Algunas experiencias internacionales pueden servir de referencia. En el caso de Perú, la Contraloría General implementó el sistema INFOBRAS, una plataforma nacional para el control concurrente de obras públicas, que articula contralorías regionales, fiscalías y sociedad civil en auditorías conjuntas en tiempo real. En Corea del Sur, el e-Audit System permite a las entidades fiscalizadoras regionales alimentar un único sistema nacional con hallazgos, alertas y riesgos, integrando más de 200 agencias bajo una lógica de vigilancia colaborativa (Suntharanurak, 2023).

En Colombia, el camino hacia esa articulación ya ha iniciado, aunque con avances parciales. El Decreto 403 de 2020 y la Ley

2094 de 2021 sentaron las bases para un modelo preventivo unificado, pero aún queda pendiente la creación de protocolos normativos que regulen la interacción operativa entre la CGR y las contralorías territoriales. Además, la formación de redes técnicas territoriales, la homologación de sistemas de información y la creación de un repositorio nacional de riesgos fiscales constituyen tareas pendientes para superar la fragmentación funcional del sistema.

La superación de la fragmentación del sistema de control fiscal es una condición indispensable para la eficacia del modelo preventivo y concomitante. El futuro de la vigilancia fiscal en Colombia requiere una gobernanza interinstitucional que combine autonomía territorial con estándares técnicos nacionales, que articule capacidades desiguales a través de plataformas digitales comunes y que entienda el control fiscal como un ecosistema integrado, orientado al valor público. Solo así se logrará una fiscalización estratégica, inteligente y corresponsable con los desafíos del siglo XXI.

A futuro, se plantea como desafío la construcción de un sistema unificado de vigilancia fiscal, donde la autonomía territorial no sea sinónimo de debilidad técnica, y donde todas las contralorías se integren bajo una plataforma interoperable que permita acciones conjuntas en tiempo real.

Cultura institucional reactiva y legalista

La cultura institucional reactiva y legalista hace referencia a un conjunto de prácticas, valores y hábitos arraigados en

la administración pública que priorizan la legalidad formal por encima del análisis de impacto, la gestión del riesgo o la anticipación estratégica. Esta orientación ha generado un enfoque de control centrado en la revisión documental *ex post*, la verificación de requisitos normativos y la sanción de conductas, relegando otras funciones como la orientación técnica, la detección temprana de riesgos o la evaluación de resultados.

Este modelo cultural se sustenta en una tradición burocrática que concibe el control como una función de castigo más que como un instrumento de mejora institucional. El resultado es una administración pública cautelosa, temerosa del reproche fiscal y centrada en el cumplimiento procedimental, muchas veces a costa de la eficacia en la gestión (López Valencia, Díaz Garzón, & Montes Arrieta, 2018).

La cultura administrativa predominante ha sido históricamente formalista, centrada en la verificación *ex post* del cumplimiento normativo. Esta lógica legalista ha relegado la anticipación, la eficiencia del gasto y el impacto de las políticas públicas a un segundo plano.

Durante décadas, el control fiscal en Colombia se enfocó en la contabilidad y el fenecimiento de cuentas, sin capacidad para intervenir antes del daño. Actualmente, aunque se ha avanzado normativamente hacia un modelo preventivo y concomitante, persiste una cultura organizacional que privilegia la sanción sobre la orientación y el acompañamiento técnico.

A pesar de los avances normativos que promueven el enfoque preventivo —como el Acto Legislativo 04 de 2019, el Decreto 403

de 2020 y la Ley 2094 de 2021—, estudios de la OCDE (2021) revelan que un alto porcentaje de los funcionarios públicos aún perciben el control fiscal como un mecanismo sancionador, antes que como una herramienta de acompañamiento. Esta percepción limita la disposición institucional para compartir información, recibir asesoría técnica o adoptar prácticas innovadoras en la gestión del gasto público.

De acuerdo con lineamientos y diagnósticos institucionales recientes, muchas contralorías territoriales mantienen una orientación predominante hacia la imposición de hallazgos fiscales como eje de su actuación, mientras que solo un grupo reducido incorpora de manera sistemática mecanismos preventivos, como advertencias tempranas o informes de riesgo. Esta tendencia confirma que, a pesar del marco jurídico renovado y de los lineamientos de la Guía de Auditoría Territorial GAT v.4.0 (2024), la transición hacia un control fiscal con mayor énfasis preventivo y concomitante avanza de forma gradual. Persisten resistencias culturales y limitaciones operativas —falta de talento humano especializado, carencias tecnológicas y acceso restringido a información crítica— que dificultan su consolidación en el nivel territorial.

Desde un enfoque organizacional, esta cultura reactiva produce efectos adversos sobre la innovación institucional: paraliza decisiones clave por temor a sanciones, desalienta la toma de riesgos técnicos y promueve una gestión pública defensiva. Además, genera una relación conflictiva entre las entidades sujetas de control y los entes fiscalizadores, basada en la desconfianza, la opacidad y la evasión, lo cual limita la efectividad de la vigilancia en tiempo real.

La transformación hacia una cultura de la prevención exige un cambio de paradigma: del cumplimiento por temor a la sanción, al cumplimiento como ejercicio de responsabilidad pública. Esta nueva cultura debe centrarse en el acompañamiento, la orientación técnica, el aprendizaje organizacional y la corresponsabilidad institucional. Como lo plantean Carballo Gutiérrez (2024), el control fiscal debe asumir una dimensión pedagógica que promueva la mejora continua y no solo el castigo retrospectivo.

De cara al futuro, uno de los principales retos será desarrollar capacidades blandas en los equipos de auditoría: pensamiento sistémico, comunicación efectiva, inteligencia emocional y liderazgo colaborativo. La Contraloría General ha empezado a incorporar estos enfoques a través de estrategias como el Observatorio de Estudios de Futuro y el impulso a la vigilancia pedagógica (Contraloría General de la República, 2025). Sin embargo, estas iniciativas deben generalizarse y consolidarse en todos los niveles del sistema de control.

Otro aspecto clave será la formación de los gestores públicos en una visión ética del gasto, donde se comprenda que la eficiencia no se opone a la legalidad, sino que la complementa. Es decir, el control fiscal debe evolucionar desde un instrumento de reproche hacia una arquitectura institucional de confianza, donde las alertas preventivas, el análisis de datos y la asesoría técnica sean prácticas habituales de gestión.

En este sentido, se propone avanzar hacia una cultura de la “prevención como valor público”, donde el control no sea visto

como interferencia, sino como un aliado estratégico para alcanzar mejores resultados. Esta visión debe ser transversal en la función pública y formar parte de la ética institucional del siglo XXI. Países como Canadá, Finlandia y Nueva Zelanda ya han adoptado modelos culturales orientados al aprendizaje organizacional, donde los informes de auditoría detectan errores, proponen rutas de mejora y fortalecimiento institucional (Suntharanurak, 2023).

En Colombia, lograr este tránsito cultural implicará invertir en formación, rediseñar los indicadores de desempeño de las contralorías y promover mecanismos de control colaborativo. La cultura legalista debe ceder paso a una ética de la vigilancia anticipatoria, donde cada hallazgo sea también una oportunidad para aprender y prevenir.

En el futuro, será imprescindible transformar esta lógica reactiva hacia una cultura de la prevención como responsabilidad compartida, donde la vigilancia no sea vista como castigo, sino como mecanismo de mejora institucional y aprendizaje continuo.

Desigualdad territorial en capacidades de control

La desigualdad territorial en capacidades de control fiscal se refiere a la disparidad estructural entre las contralorías territoriales en términos de infraestructura técnica, formación de su talento humano, acceso a tecnologías de información y capacidad operativa para ejercer vigilancia efectiva sobre el gasto público. Esta brecha se agrava en contextos rurales o periféricos, donde los recursos fiscales son limitados y las instituciones de control carecen de autonomía real y de condiciones mínimas para

cumplir con sus funciones (Contraloría General de la República, 2024).

Esta forma de desigualdad reproduce patrones históricos de centralismo, al tiempo que limita el alcance real del control preventivo. Una contraloría territorial sin capacidades operativas suficientes no puede ejercer funciones de advertencia, emitir alertas oportunas ni generar inteligencia fiscal estratégica. En consecuencia, amplía el margen de maniobra para la corrupción, la opacidad y la captura institucional.

La desigualdad regional se expresa en las capacidades de control fiscal. Municipios y departamentos con bajos ingresos y limitada infraestructura institucional enfrentan mayores riesgos de corrupción y menor capacidad de vigilancia.

Esta desigualdad fue ignorada en las anteriores reformas estructurales, lo que resultó en una brecha creciente entre contralorías urbanas robustas y rurales débiles. Hoy, las capacidades son desiguales en cuanto a formación del personal, cobertura de auditorías, tecnología disponible y acceso a datos.

Actualmente, de acuerdo con la información recopilada por la Auditoría General de la República (2024), una proporción significativa de las contralorías territoriales aún no dispone de sistemas integrados de información que permitan articular de forma eficiente los registros administrativos, la vigilancia fiscal y el análisis de riesgos. Las limitaciones tecnológicas se suman a la insuficiencia de personal calificado en varias entidades, donde la planta de auditores profesionales es reducida, dificultando la

implementación de metodologías modernas de control. Asimismo, persisten barreras para el acceso oportuno y continuo a datos estratégicos de contratación pública —particularmente aquellos reportados en plataformas como SIA Observa y SIA Misional— lo que restringe la posibilidad de realizar auditorías con enfoque preventivo y de reacción temprana frente a irregularidades.

En contraste, contralorías urbanas como las de Bogotá, Medellín o Cali operan con plantas técnicas altamente calificadas, acceso a sistemas interoperables de contratación (SECOP), infraestructura digital avanzada y áreas especializadas en análisis de datos. Esta asimetría genera un sistema dual de control fiscal: uno robusto, en las ciudades capitales; y otro precario, en las regiones rurales y marginales. Esta dualidad es incompatible con un modelo preventivo y en tiempo real, que requiere vigilancia homogénea y cobertura nacional.

Desde una perspectiva de futuro, la brecha territorial se podría profundizar si no se implementan mecanismos urgentes de nivelación técnica y organizacional. La falta de inversión en capacidades locales puede hacer que regiones enteras queden fuera del radar de vigilancia, convirtiéndose en zonas de riesgo fiscal estructural. Por ejemplo, según el informe *Sobre la transformación del control fiscal* (Erazo Montenegro, 2021), durante 2022, el 72% de los hallazgos con presunto alcance fiscal fueron identificados por menos del 30% de las contralorías, lo cual evidencia una concentración operativa alarmante.

Hacia el futuro, una de las tareas más urgentes será diseñar e implementar una estrategia nacional de fortalecimiento técnico territorial, que combine cuatro líneas de acción:

- i.** Formación continua y acreditación profesional de los equipos de auditoría territorial, articulando programas con universidades públicas, escuelas de gobierno y entes rectores del control fiscal.
- ii.** Redes de cooperación horizontal entre contralorías territoriales, para compartir metodologías, equipos móviles de auditoría, experiencias exitosas y herramientas digitales.
- iii.** Plataformas interoperables de alcance nacional, donde todas las contralorías puedan acceder, en tiempo real, a datos de contratación, ejecución presupuestal y resultados de auditoría, sin importar su ubicación o nivel presupuestal.
- iv.** Asignación diferencial de recursos, basada en indicadores de riesgo fiscal, capacidades instaladas y cobertura poblacional, para garantizar equidad en la vigilancia del gasto público.

Un modelo estratégico inspirador ha sido el del Sistema Nacional de Auditoría Coordinada (Brasil), que articula el trabajo entre el Tribunal de Cuentas de la Unión y las contralorías subnacionales mediante auditorías conjuntas, protocolos compartidos y tecnología interoperable (Suntharanurak, 2023).

En el caso colombiano, se podría avanzar hacia la creación de un Sistema Integrado de Vigilancia Fiscal Territorial (SIVIFIT), liderado por la Contraloría General y la Auditoría General, con nodos regionales, repositorio de datos unificado y sistema de alertas distribuido.

Transformar esta desigualdad en una oportunidad requiere liderazgo político, voluntad institucional y visión de país. La

vigilancia del patrimonio público no puede depender del código postal: debe ser un derecho de todos los territorios y una garantía de equidad fiscal en el marco del Estado social de derecho.

Hacia el futuro, se requiere una estrategia nacional de nivelación técnica del control fiscal, basada en formación continua, redes de apoyo territorial, interoperabilidad y mecanismos de cooperación horizontal entre entidades.

Brechas en interoperabilidad y uso de tecnologías

La interoperabilidad en el contexto del control fiscal se refiere a la capacidad de los sistemas de información gubernamentales —entre entidades de control, administraciones públicas y bases de datos externas— para intercambiar datos de manera ágil, segura y estandarizada, permitiendo así una vigilancia más eficiente, oportuna y predictiva. Se trata de coordinación institucional, gobernanza de datos y voluntad política para compartir información crítica en tiempo real (OCDE, 2021).

En Colombia, las brechas en interoperabilidad tecnológica se manifiestan en la desconexión entre plataformas como el SECOP, el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP), el SIIF Nación, los sistemas de información territoriales, y los aplicativos internos de la CGR y las contralorías departamentales y municipales. Esta fragmentación impide consolidar una visión integral del ciclo del gasto público y limita el despliegue efectivo del control preventivo y concomitante.

Según el informe de la OCDE (2021) sobre el control fiscal colombiano, solo el 27% de las entidades territoriales cuenta con

plataformas interoperables en línea para monitoreo presupuestal y contractual, mientras que más del 60% de las contralorías territoriales operan con sistemas internos cerrados, no integrados ni estandarizados. Esta situación genera vacíos de información, duplicidad de esfuerzos y rezagos en la capacidad de respuesta frente a posibles irregularidades.

Desde una perspectiva estratégica, la ausencia de interoperabilidad técnica retrasa la transición hacia auditorías en tiempo real, debilita el impacto de la inteligencia fiscal basada en datos masivos (big data), y frustra la posibilidad de generar alertas tempranas confiables y oportunas. En palabras de la CGR (Contraloría General de la República, 2023), la dispersión tecnológica limita la capacidad de anticipación, análisis transversal y reacción coordinada del sistema nacional de control fiscal.

En contraste, países como Estonia, Corea del Sur o Brasil han desarrollado arquitecturas integradas de información pública que permiten realizar auditorías automatizadas, seguimiento de la contratación en tiempo real, y evaluación de resultados mediante algoritmos predictivos (Suntharanurak, 2023). En Corea, por ejemplo, la plataforma KONEPS integra en línea a más de 30.000 entidades contratantes y permite monitorear todas las fases del gasto con trazabilidad digital.

Hacia el futuro, Colombia deberá cerrar esta brecha tecnológica mediante tres líneas de acción estratégicas:

- i.** Construcción de una arquitectura nacional de interoperabilidad fiscal, liderada por la CGR y el DNP, que establezca estándares obligatorios de datos, protocolos de seguridad y nodos de

integración entre entidades.

ii. Inversión en plataformas de analítica e inteligencia artificial en las contralorías territoriales, permitiendo el cruce automatizado de datos financieros, contractuales, tributarios y de desempeño, bajo un modelo de vigilancia continua y preventiva.

iii. Gobernanza interinstitucional del dato, que garantice la calidad, legalidad y trazabilidad de la información intercambiada, preservando derechos fundamentales como la privacidad y el debido proceso.

Una apuesta clave será continuar con el fortalecimiento de la DIARI como nodo central de interoperabilidad en tiempo real. Esta dirección ha comenzado a procesar grandes volúmenes de datos mediante herramientas como SIRECI y Observatorios Estratégicos, pero requiere expansión territorial, acceso a nuevas fuentes de datos, y articulación con las plataformas de vigilancia de las contralorías subnacionales (Contraloría General de la República, 2023).

Si no se actúa estratégicamente, la falta de interoperabilidad puede perpetuar un modelo de control fragmentado, lento y reactivo. En cambio, si se consolida una infraestructura tecnológica coordinada, el país puede avanzar hacia un sistema de control fiscal preventivo, predictivo y con capacidad nacional de respuesta inteligente frente a los riesgos del gasto público.

Débil apropiación ciudadana del control fiscal

La apropiación ciudadana del control fiscal se refiere al grado

en que los ciudadanos participan de forma activa, informada y eficaz en la vigilancia del uso de los recursos públicos. Esta participación, según el marco normativo colombiano, se expresa a través de mecanismos como las veedurías ciudadanas, los comités de seguimiento, la consulta popular del gasto y las denuncias ante órganos de control. Sin embargo, en la práctica, dicha participación ha sido históricamente marginal, simbólica y desvinculada del ciclo real de toma de decisiones públicas (OCDE, 2021).

La vigilancia social del gasto público ha sido limitada por la falta de información, educación cívica y mecanismos efectivos de participación ciudadana. Las veedurías, aunque legalmente reconocidas, suelen operar sin recursos, sin capacitación y sin respaldo institucional.

La vigilancia en tiempo real aún carece de una arquitectura interoperable que permita el cruce masivo y confiable de información crítica (OCDE, 2021). Colombia enfrenta retos estructurales que inciden directamente en la operatividad del modelo de vigilancia fiscal. La implementación del control fiscal preventivo y concomitante ha significado una ruptura paradigmática respecto del control posterior.

En este sentido, se requiere un rediseño estratégico del ecosistema de control fiscal, anclado en el fortalecimiento de capacidades, innovación normativa, tecnología de punta y articulación interinstitucional, en donde se destaquen las contralorías territoriales, una cultura institucional que privilegie la visión proactiva de acompañamiento y advertencia (Contraloría General

de la República, 2023). Frente a esto, se hace necesaria una transformación del enfoque operativo, que articule los esfuerzos nacionales y territoriales en torno a una visión común: prevenir el daño fiscal y actuar en tiempo real.

En el pasado, el control ciudadano fue marginal, relegado a figuras poco efectivas. Hoy, hay esfuerzos por fortalecer su rol mediante plataformas digitales y estrategias de pedagogía fiscal, pero aún falta confianza y coordinación con las instituciones.

Aunque la Constitución de 1991 consagró la participación ciudadana como principio esencial del Estado social de derecho, su implementación en el ámbito del control fiscal ha sido limitada por múltiples factores: baja educación cívica, escasa difusión de la información pública, tecnicismo de los informes de auditoría, desconfianza hacia las entidades de control y falta de incentivos reales para involucrarse. Según el informe de la OCDE sobre Colombia (2021), el 65% de los ciudadanos manifiestan no conocer la función de la Contraloría General de la República, y más del 70% nunca ha accedido a un informe de auditoría en su municipio.

La CGR ha iniciado esfuerzos importantes, como la implementación de la Plataforma de Participación Ciudadana y la estrategia “Control Fiscal Visible”, cuyo propósito es acercar la función de control a la ciudadanía mediante informes amigables, redes sociales y jornadas pedagógicas. Sin embargo, estas acciones aún no han logrado transformar el control ciudadano en un actor sistemático del modelo preventivo y concomitante.

Hacia el mediano plazo, se plantea la necesidad de evolucionar

hacia un modelo de control fiscal participativo y coproducido, donde el ciudadano sea un generador activo de alertas, evidencia y auditoría social. Esta transición requiere cuatro condiciones esenciales:

- i. Educación fiscal y digital:** Promover una alfabetización fiscal desde el sistema educativo y mediante campañas públicas que permitan a la ciudadanía comprender cómo funciona el gasto público, cómo auditarlo y cómo participar en su vigilancia.
- ii. Tecnologías accesibles:** Desarrollar aplicativos móviles, portales de datos abiertos y sistemas de reportes ciudadanos que permitan a cualquier persona —en zonas urbanas o rurales— aportar insumos a las auditorías oficiales o activar alertas tempranas sobre contratos irregulares, obras inconclusas o servicios deficientes (OCDE, 2021).
- iii. Fortalecimiento normativo y presupuestal:** Garantizar que las veedurías y organizaciones sociales cuenten con apoyo financiero, jurídico y técnico para operar con independencia y sostenibilidad.
- iv. Confianza institucional y transparencia activa:** Las entidades de control deben generar confianza mediante la publicación oportuna y comprensible de sus hallazgos, metodologías y recomendaciones, así como mostrar resultados tangibles de la colaboración ciudadana.

En Chile, el programa de “Contraloría y Ciudadanía” ha logrado capacitar a más de 80.000 personas en auditoría social mediante cursos virtuales y alianzas con universidades (Suntharanurak,

2023). En Corea del Sur, el portal Open Audit permite que cualquier ciudadano consulte auditorías en curso, registre denuncias y reciba respuesta oficial en menos de 15 días. En Colombia, la DIARI ha comenzado a incorporar reportes ciudadanos dentro de su análisis de riesgo, pero aún falta masificar esta estrategia a nivel territorial.

El futuro del control fiscal preventivo y concomitante no será sostenible sin una ciudadanía que lo entienda, lo demande y lo ejerza. La apropiación ciudadana es la legitimidad más profunda del sistema de vigilancia fiscal: una ciudadanía activa, empoderada y formada puede convertirse en la primera línea de defensa contra el daño fiscal. Por tanto, el rediseño del modelo de control debe incorporar una dimensión pedagógica, tecnológica y participativa como eje estructural de su arquitectura.

Hacia el futuro, se proyecta un modelo de control fiscal participativo, donde el ciudadano sea coproductor de alertas tempranas, auditorías colaborativas y vigilancia territorial activa, apoyado por herramientas tecnológicas accesibles y usables (OCDE, 2021). Este nuevo paradigma debe verse como una evolución hacia un control fiscal que entienda los tiempos del Estado y los derechos de la ciudadanía.

5.3. Pilares estratégicos para el futuro del control fiscal preventivo y concomitante

Con base en el análisis anterior, se proponen seis pilares esenciales que deben guiar el desarrollo del modelo en el futuro inmediato.

Figura 8. Seis pilares estratégicos para la consolidación del control fiscal preventivo.

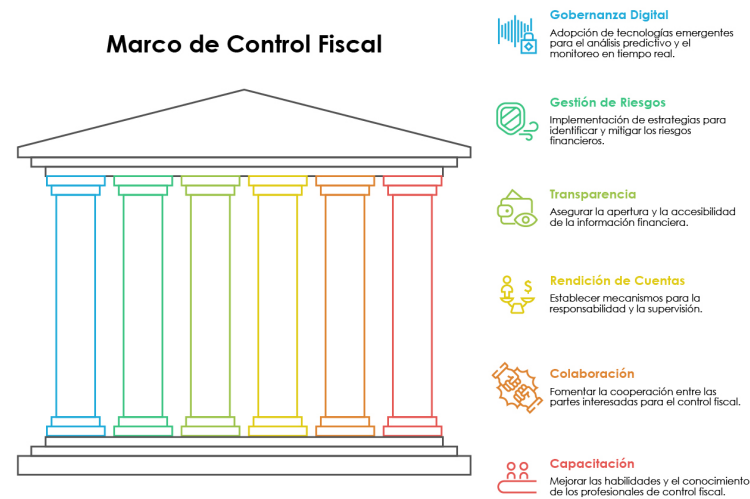


Tabla 3. Pilares estratégicos.

Pilar Estratégico	Descripción
1. Gobernanza digital	Adopción de tecnologías emergentes para el análisis predictivo, monitoreo en tiempo real y gestión de alertas fiscales.
2. Enfoque territorial diferenciado	Desarrollar capacidades específicas según las realidades regionales, fomentando la descentralización técnica articulada.
3. Talento humano especializado	Impulsar una carrera técnica fiscal con criterios de mérito y formación permanente para auditores.
4. Transparencia y control social	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia de recursos públicos mediante plataformas abiertas y pedagogía fiscal.
5. Articulación interinstitucional	Consolidar sinergias entre contralorías, procuradurías, fiscalías y órganos judiciales mediante interoperabilidad normativa y tecnológica.
6. Fiscalización orientada a ODS	Integrar indicadores de desarrollo sostenible y evaluación de impacto social y ambiental en la auditoría del gasto público.

Fuente: Elaboración propia.

Consolidar un sistema de vigilancia y control preventivo exige una arquitectura funcional basada en principios de anticipación, cooperación, técnica especializada y enfoque sistémico. La

construcción de un sistema sólido de control preventivo y concomitante exige el desarrollo de pilares estructurales que garanticen su sostenibilidad y funcionalidad. Se destacan algunos por su diálogo esencial con el cambio de modelo. Estos requieren abordarse en perspectivas de una consolidación que permitan actuar como palancas estratégicas del desarrollo del modelo preventivo y concomitante.

La consolidación del control fiscal preventivo y concomitante exige una transformación profunda y estratégica del quehacer institucional. Esta transformación debe partir de la identificación de elementos estructurales que articulen capacidades, procesos, tecnologías y valores compartidos.

A continuación, se presentan diez pilares que orientan este proceso, cada uno abordado desde su definición conceptual, su propósito en el modelo de vigilancia preventiva, y las acciones necesarias para su implementación.

Tecnología avanzada y analítica de datos:

La tecnología avanzada en el ámbito del control fiscal hace referencia al uso de inteligencia artificial, *big data*, minería de datos y automatización de procesos para apoyar la vigilancia de los recursos públicos. Este pilar busca permitir una vigilancia fiscal predictiva, oportuna y basada en evidencia, facilitando la identificación de patrones de riesgo y la generación de alertas tempranas que permitan actuar antes del daño y que se orienta a desarrollar capacidades técnicas internas para operar algoritmos de detección temprana; crear unidades de ciencia de datos en

las contralorías; adquirir tecnologías auditables; y formar talento humano en competencias digitales estratégicas (OCDE, 2021).

Articulación territorial y sistema unificado:

Hace alusión a la coordinación operativa, normativa y tecnológica entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. El objetivo es superar la actual fragmentación institucional para crear un sistema nacional de control fiscal con cobertura integral, respuesta coordinada y enfoque diferencial según el territorio a través de diseñar protocolos comunes de vigilancia; implementar plataformas compartidas de datos; crear redes de cooperación técnica entre contralorías; y establecer marcos normativos de colaboración institucional (Contraloría General de la República, 2024).

Profesionalización y ética pública:

Se refiere a la consolidación de una carrera fiscal basada en méritos, competencias y formación continua. La ética pública implica el ejercicio del control con integridad, independencia y responsabilidad, su propósito es fortalecer la legitimidad y la capacidad técnica del control fiscal, garantizando decisiones imparciales, oportunas y fundamentadas en el interés general a través de la implementación de una escuela nacional de formación fiscal; desarrollar sistemas de evaluación de desempeño; fortalecer la autonomía técnica del personal auditor; y promover códigos de ética y espacios de deliberación sobre dilemas públicos (Contraloría General de la República, 2023).

Participación ciudadana inteligente:

La participación ciudadana inteligente implica el uso de plataformas digitales y estrategias pedagógicas para involucrar a la ciudadanía en la vigilancia del gasto público de manera activa, informada y colaborativa para ampliar el alcance de la vigilancia fiscal, legitimar las decisiones de advertencia fomentando una cultura democrática de control social a través del diseño de aplicaciones móviles de denuncia fiscal; la promoción de auditorías comunitarias; la capacitación de veedurías en lectura de información pública; y garantizar canales accesibles de comunicación entre la ciudadanía y los entes de control (OCDE, 2021).

Cultura de prevención:

Es el conjunto de valores, prácticas e incentivos institucionales que priorizan la anticipación del daño fiscal sobre la sanción posterior que apunta a evitar pérdidas irreversibles de recursos públicos, garantizar la calidad del gasto desde su planeación y construir un entorno de confianza institucional a través del rediseño de los indicadores de éxito institucional hacia criterios preventivos; incluir la advertencia como función evaluable; y promover estrategias comunicativas que valoren el control oportuno frente al correctivo (OCDE, 2021).

Gobernanza abierta y transparencia algorítmica:

La gobernanza abierta se refiere a la toma de decisiones públicas de forma transparente, colaborativa y trazable. La transparencia algorítmica exige que los sistemas automáticos de decisión

sean comprensibles, auditables y responsables. Que se deben desarrollar, que el uso de herramientas digitales y de inteligencia artificial en el control fiscal no reproduzca opacidades, sesgos o decisiones injustificadas, y promueva la confianza ciudadana y que se desarrolla a través de publicaciones de los criterios y códigos de los algoritmos utilizados en la vigilancia fiscal; crear instancias de revisión humana de los modelos; y capacitar en ética algorítmica al personal auditor (Arias & Chartier, 2023).

Evaluación del impacto fiscal ex ante:

Consiste en incorporar el análisis del impacto fiscal de una política pública o proyecto desde su formulación; antes de su ejecución presupuestal su propósito es permitir al control fiscal incidir de forma temprana en las decisiones de gasto, orientando su legalidad, pertinencia y sostenibilidad. Que se orienta a establecer marcos normativos que vinculen al control fiscal en la etapa de planeación; generar metodologías de evaluación de impacto anticipado; y articularse con las entidades de planeación y presupuesto (Contraloría General de la República, 2023).

Gestión del conocimiento institucional:

Es la capacidad de una entidad para capturar, sistematizar, reutilizar y aprender de la experiencia acumulada, tanto propia como de otras instituciones, evitar la repetición de errores, fortalecer la innovación técnica y preservar la memoria técnica institucional frente a los cambios administrativos que busca crear bases de datos de hallazgos históricos; sistematizar buenas prácticas de control; fomentar comunidades de aprendizaje entre

auditores; e incluir la gestión del conocimiento como función transversal (Contraloría General de la República, 2025).

Interoperabilidad y ciberseguridad:

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas informáticos para compartir información de forma estandarizada y fluida. La ciberseguridad protege esos datos frente a amenazas internas o externas. Busca facilitar la vigilancia en tiempo real sin comprometer la integridad, confidencialidad ni disponibilidad de la información fiscal, diseñar una arquitectura digital unificada, aplicar estándares internacionales de seguridad informática, garantizar auditorías tecnológicas independientes y formar equipos especializados en protección de datos (OCDE, 2021).

Resiliencia institucional y adaptación al cambio:

La resiliencia institucional se entiende como la capacidad de las instituciones para mantener y mejorar sus resultados a lo largo del tiempo de forma legítima, creíble y adaptable, gestionando eficazmente choques y cambios internos o externos. No es un rasgo aislado, sino el resultado de un ciclo virtuoso de desempeño institucional que combina eficacia, legitimidad, confianza pública y capacidad de adaptación (IPCC, 2023). Su construcción implica desarrollar tres capacidades clave: anticipación, para identificar y prepararse frente a amenazas potenciales; respuesta, para aceptar la crisis y formular soluciones eficaces en el momento; y adaptación, para reflexionar, aprender e integrar cambios que fortalezcan la institución frente a crisis futuras. Estos procesos requieren liderazgo innovador, gestión adaptativa, aprendizaje

continuo y uso estratégico de la diversidad organizacional para ampliar perspectivas y soluciones.

La adaptación al cambio es un componente central: no basta con “volver a la normalidad”, sino evolucionar incorporando innovaciones y nuevos procesos que permitan enfrentar retos futuros con mayor capacidad. La experiencia reciente de crisis como la pandemia de COVID-19 ha demostrado que las instituciones más resilientes son aquellas capaces de integrar el cambio, aprender de la experiencia, y fortalecer su estructura para actuar con flexibilidad, colaboración y visión de largo plazo (CEPAL, 2021).

5.4. Comparación latinoamericana: aprendizajes regionales

En el contexto latinoamericano, países como México, Chile y Brasil han avanzado en la modernización de sus Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) mediante el uso intensivo de plataformas digitales, auditoría de desempeño y enfoque en resultados. Sin embargo, la región sigue enfrentando retos comunes: limitada articulación tecnológica, politización de la fiscalización y ausencia de modelos preventivos con capacidad de disuasión real.

Colombia, en este sentido, se posiciona como pionera con su modelo preventivo y concomitante, que, si bien aún requiere consolidación normativa, tecnológica y operativa, representa una respuesta estructural a los desafíos del siglo XXI.

El análisis de la región muestra avances diversos. Chile ha desarrollado un sistema de auditoría continua, Perú avanza en control concurrente y México apuesta por auditorías digitales. No obstante, en todos los casos persisten desafíos similares: débil interoperabilidad, cultura institucional reactiva y escasa articulación con los actores sociales (Suntharanurak, 2023).

América Latina es un escenario fértil para el aprendizaje institucional. Países como México, Perú y Chile han implementado sistemas de control preventivo o concurrente con diferentes resultados. Mientras algunos han avanzado en la digitalización de auditorías, otros han reforzado su autonomía técnica y colaboración interinstitucional (Suntharanurak, 2023).

Colombia, en tanto, presenta un modelo pionero en América Latina al establecer constitucionalmente la figura de control concomitante y preventivo, lo cual le otorga una ventaja comparativa para posicionarse como referente regional, siempre que logre integrar tecnología, talento y legitimidad ciudadana (OCDE, 2021). El análisis regional permite a Colombia evitar errores ajenos y adoptar buenas prácticas en interoperabilidad, control concurrente y participación digital, construyendo un modelo más robusto e integrado con la comunidad internacional de fiscalización pública.

Capítulo 6

Sobre la construcción de la gobernanza

La noción de gobernanza ha evolucionado significativamente en los últimos años, desplazándose desde una concepción centrada exclusivamente en el aparato gubernamental hacia una visión compleja, dinámica y relacional, donde intervienen múltiples actores sociales, institucionales y territoriales. En este contexto, la gobernanza fiscal no puede entenderse de manera aislada, sino como parte de una arquitectura institucional que articula capacidades estatales, participación ciudadana, sistemas de información y procesos deliberativos orientados al bien público (OECD, 2016).

El concepto de gobernanza fiscal integral, desarrollado por autores como Lee (2022), postula que la vigilancia fiscal debe permear todas las fases del ciclo de la gestión pública: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación. En este modelo, el control fiscal deja de ser un ejercicio correctivo posterior para convertirse en una estrategia transversal, preventiva y dinámica, capaz de anticipar riesgos, generar alertas tempranas y corregir desvíos antes de que se materialicen afectaciones al erario. Esta visión integradora implica una transformación radical en el enfoque de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS),

quienes deben asumir un rol evaluador, propositivo y orientador del desempeño público.

En efecto, la transición hacia un modelo de control fiscal preventivo y concomitante, como lo ha propuesto la Contraloría General de la República de Colombia desde la reforma constitucional de 2019, representa un punto de inflexión en la forma de entender la vigilancia del gasto público (Contraloría General de la República, 2023). Este enfoque exige innovación tecnológica y capacidades analíticas avanzadas y una nueva arquitectura de gobernanza que permita la articulación efectiva entre organismos de control, autoridades territoriales, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento, medios de comunicación y ciudadanía activa.

Como advierte Lee (2022), el verdadero desafío no es solo detectar el problema, sino prevenirlo antes de que ocurra. Esta sentencia resume la urgencia de evolucionar hacia un control que observe el pasado y que actúe en el presente para garantizar un futuro más íntegro y eficiente en la gestión pública. La implementación de este paradigma exige superar múltiples desafíos: desde la formación especializada del talento humano en auditoría digital y analítica de datos hasta la adecuación del marco normativo que soporte legal y operacionalmente esta modalidad de vigilancia.

En este marco, resulta indispensable comprender que el control fiscal preventivo y concomitante requiere de una base estructural en la gobernanza democrática. Este enfoque ha sido ampliamente promovido por organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR)

(Naciones Unidas, s.f.), quienes han subrayado la relación directa entre democracia sustantiva, derechos humanos y gobernanza eficiente.

Según las Naciones Unidas (s.f.), la buena gobernanza implica el respeto pleno de los derechos humanos, la participación ciudadana efectiva, la transparencia de las instituciones, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta del Estado. Bajo esta premisa, la gobernanza es una herramienta técnica de gestión y una condición para la legitimidad democrática. La gobernanza democrática, en consecuencia, proporciona el ecosistema necesario para que el control fiscal sea eficaz, legítimo, participativo y sostenible.

Desde una perspectiva latinoamericana, la gobernanza democrática cobra aún mayor relevancia. La región enfrenta una tensión estructural entre el modelo normativo de gobernanza -basado en ideales como participación, descentralización y justicia fiscal- y las prácticas institucionales caracterizadas, en muchos casos, por la fragmentación, la captura institucional y el déficit de capacidades estatales (Zurbriggen, 2011). Superar esta tensión exige reformas institucionales y una transformación cultural y política que reconozca la centralidad de los actores sociales y territoriales en la vigilancia del poder público.

Así, la gobernanza democrática se convierte en la piedra angular de una nueva forma de entender el control fiscal. Esta no se limita a fiscalizar *ex post*, sino que se basa en la construcción colectiva de escenarios de vigilancia activa, preventiva y concurrente. Se pasa de una visión unidimensional del control —centrada en

las entidades fiscalizadoras— a una perspectiva multiactoral, donde convergen las capacidades del Estado, el compromiso de la sociedad civil, la inteligencia colectiva y el uso estratégico de la información pública.

Finalmente, en este nuevo ecosistema de gobernanza, el control fiscal preventivo y concomitante no puede operar eficazmente sin el respaldo de una red institucional sólida y articulada. Esta red incluye plataformas digitales interoperables, mecanismos de participación ciudadana, laboratorios de innovación pública y observatorios estratégicos, como los propuestos por la Contraloría General de Colombia en el marco de su modelo de transformación institucional (Contraloría General de la República, 2025). Estos espacios permiten integrar saberes, compartir alertas, coproducir conocimiento y ejercer una vigilancia colaborativa que se traduce en mejores decisiones, menor riesgo de corrupción y mayor bienestar social.

6.1. Gobernanza: más allá del gobierno

La noción de gobernanza ha superado, desde finales del siglo XX, los límites convencionales del aparato estatal para transformarse en un enfoque relacional que articula a múltiples actores —estatales y no estatales— en la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la ejecución de acciones colectivas orientadas al interés general. Esta transformación implica un cambio paradigmático: del gobierno como centro exclusivo de autoridad, a la gobernanza como entramado colaborativo y dinámico, donde el poder se comparte, negocia y co-construye entre diversos sectores (Zurbriggen, 2011).

Desde esta perspectiva, la gobernanza se define como el conjunto de procesos, instituciones, normas, mecanismos de coordinación y prácticas mediante los cuales se regulan los asuntos públicos, se gestionan los recursos comunes y se garantiza el cumplimiento de derechos fundamentales. En este sentido, la gobernanza no es únicamente una cuestión de administración eficiente, sino una dimensión política y normativa que expresa cómo se ejerce el poder, cómo se distribuyen los recursos y cómo se toman las decisiones que afectan a la colectividad (Naciones Unidas, s.f.).

Una característica central del enfoque contemporáneo de gobernanza es su vinculación con los derechos humanos. Desde esta óptica, los procesos de gobernanza deben estar orientados a hacer efectivos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Así lo establece la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), al señalar que una buena gobernanza se traduce en respeto por el Estado de derecho, participación inclusiva, acceso a la información, rendición de cuentas institucional y equidad social.

La buena gobernanza, por tanto, se manifiesta cuando las instituciones públicas responden de forma legítima, eficaz y transparente a las necesidades de la ciudadanía, promoviendo el empoderamiento político, el acceso al conocimiento y la justicia social. No basta con procedimientos eficientes; es indispensable que las políticas públicas y los marcos institucionales produzcan resultados tangibles que mejoren las condiciones de vida, especialmente de los sectores históricamente excluidos (PNUD, 2008).

Tal como lo ha sostenido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008), la gobernanza democrática no puede reducirse a la celebración periódica de elecciones o al cumplimiento de formalidades institucionales. Requiere, ante todo, de una capacidad estatal robusta, de la existencia de contrapesos efectivos y de mecanismos permanentes de participación social que hagan posible que la democracia se exprese en servicios públicos accesibles, decisiones participativas, igualdad de oportunidades y transparencia en la gestión.

Esta visión encuentra eco en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016), la cual ha promovido el tránsito de los gobiernos hacia modelos abiertos de gobernanza. En ellos, los principios de transparencia, responsabilidad institucional y participación y ciudadanía activa son valores deseables y condiciones estructurales para fortalecer la confianza pública y la eficacia de las políticas públicas.

Desde una lectura latinoamericana, el concepto de gobernanza también ha adquirido connotaciones críticas. Cristina Zurbriggen (2011) advierte que la gobernanza en la región ha estado mediada por fuertes tensiones entre modelos normativos —basados en la descentralización, la participación y la eficiencia— y patrones institucionales marcados por la fragmentación, el clientelismo y la desigualdad. En este escenario, promover una gobernanza efectiva supone reformar las instituciones, democratizar el acceso al poder y reconstruir la relación entre el Estado y la sociedad.

La gobernanza, en este sentido, debe entenderse más allá del gobierno. No se trata únicamente de rediseñar estructuras

administrativas, sino de habilitar espacios deliberativos, redistribuir capacidades institucionales y reconocer a la ciudadanía como actor legítimo en el proceso de toma de decisiones públicas. Esta ampliación del concepto implica, también, repensar los mecanismos de vigilancia fiscal como funciones exclusivas de órganos técnicos y como prácticas compartidas entre múltiples agentes sociales que contribuyen a la integridad, la eficacia y la justicia en la gestión de los recursos públicos.

6.2. Gobernanza democrática: condición para el control social

La gobernanza democrática se consolida como un componente estructural del control fiscal contemporáneo, por su potencial para fortalecer la eficacia institucional y por su papel en la generación de legitimidad, apropiación ciudadana y pedagogía fiscal. En este enfoque, la vigilancia de los recursos públicos no se limita a la función técnica de las entidades fiscalizadoras, sino que se amplía hacia una corresponsabilidad multiactoral, donde la ciudadanía, las organizaciones sociales, las entidades territoriales y el sector académico participan de manera activa y deliberativa.

La gobernanza democrática, en este sentido, se configura como una estrategia operativa para el control fiscal, sustentada en la participación efectiva, la transparencia y la colaboración interinstitucional. Tal como lo señala la OCDE, el “gobierno abierto” se define como una cultura de gobernanza que promueve políticas públicas innovadoras y sostenibles, fundamentadas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación,

en aras de fortalecer la democracia y el crecimiento inclusivo (OECD, 2016).

Esta cultura democrática implica, por tanto, una redefinición del rol de la ciudadanía: de receptora pasiva de servicios públicos a sujeto activo de control y vigilancia social. Desde esta lógica, el control social no es un simple mecanismo de denuncia o fiscalización ciudadana, sino una práctica de corresponsabilidad y co-construcción institucional que incide en la calidad del gasto público y en la orientación de las políticas públicas hacia el bien común.

En el contexto colombiano, esta relación entre gobernanza democrática y control social ha sido ampliamente evidenciada en experiencias territoriales de paz y desarrollo. El programa Nuevos Territorios de Paz, sistematizado por Redprodepaz y CINEP, constituye una evidencia empírica relevante: en él se demuestra cómo la articulación de actores locales, regionales y nacionales permite construir políticas públicas legítimas, sostenibles y socialmente apropiadas. Estos procesos participativos han favorecido la cohesión social y la generación de confianza entre instituciones y ciudadanía, aspectos fundamentales para el fortalecimiento del control fiscal (Carvajal Oquendo, Arias, Aunta, & Merchán, 2016).

Este enfoque, que conecta la vigilancia fiscal con la democracia participativa, ha sido respaldado también por organismos como el PNUD. Para esta entidad, la gobernanza democrática es eficaz cuando logra traducirse en beneficios tangibles para la población, especialmente para aquellos sectores históricamente excluidos

del ejercicio del poder (PNUD, 2008). Ello implica garantizar el acceso a la información, la justicia social, el empoderamiento político y la posibilidad real de incidir en las decisiones públicas.

En esta línea, el control social no puede entenderse como un apéndice del control fiscal, sino como un componente esencial de la vigilancia en tiempo real, que fortalece la capacidad de anticipación, mejora la calidad de las alertas tempranas y legitima las acciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En efecto, una ciudadanía informada y organizada puede detectar irregularidades, presionar por la corrección oportuna de desviaciones y contribuir al cumplimiento de los fines del Estado desde su territorio.

Además, este modelo participativo se convierte en un antídoto frente a los riesgos de tecnocratización del control fiscal. Si bien la incorporación de tecnologías, inteligencia artificial y analítica de datos es fundamental, la dimensión social de la vigilancia fiscal no puede ser subestimada. La legitimidad del control fiscal no proviene exclusivamente de sus resultados técnicos, sino de su arraigo democrático, su coherencia ética y su apertura a la deliberación pública.

Por tanto, la gobernanza democrática no es una opción deseable, sino una condición estructural para el ejercicio de un control fiscal eficaz, legítimo y preventivo. En esta lógica, la articulación entre control institucional y control social debe diseñarse como un sistema colaborativo, donde cada actor aporta capacidades, conocimientos y legitimidad a un proceso que, por definición, es colectivo y continuo.

6.3. Gobernanza fiscal

La gobernanza fiscal constituye un eje estructural en la arquitectura institucional de los Estados modernos, en tanto articula los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad pública y control social en la gestión de los recursos públicos. Se refiere, específicamente, a los mecanismos, procesos, marcos normativos y estructuras mediante los cuales se diseñan, ejecutan y fiscalizan las políticas fiscales, buscando garantizar su sostenibilidad, equidad y efectividad (Gomez Lee, 2022).

En este contexto, un sistema de gobernanza fiscal robusto requiere de capacidades técnicas en el manejo presupuestal y financiero, de auditorías en tiempo real, análisis de riesgo sistémico, de sistemas de información interoperables y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en el control del gasto público. Según Lee (2022), este tipo de gobernanza debe caracterizarse por la capacidad de anticipar desviaciones, corregir oportunamente las ineficiencias y transparentar los procesos de toma de decisiones fiscales: Una gobernanza fiscal moderna debe hacer visibles los riesgos antes de que se traduzcan en crisis institucionales o pérdidas patrimoniales.

En Colombia, la implementación del control fiscal preventivo y concomitante ha representado un avance sustantivo hacia la consolidación de un modelo de gobernanza fiscal alineado con los estándares internacionales promovidos por organismos como la OCDE y la INTOSAI (OCDE, 2021). Esta modalidad de control, consagrada a nivel constitucional en 2019 mediante el Acto Legislativo 04 y reglamentada por la Ley 2094 de 2021,

transforma la lógica de supervisión *ex post* por una vigilancia concurrente y estratégica, orientada a prevenir el daño fiscal antes de que se materialice.

Este cambio paradigmático ha permitido a la Contraloría General de la República (CGR) identificar riesgos de manera temprana, emitir alertas sobre desviaciones en la ejecución presupuestal y promover ajustes oportunos por parte de los gestores públicos. Al fortalecer la función pedagógica del control fiscal, se transita de una vigilancia centrada en la sanción a un modelo que promueve la mejora continua de la gestión pública. Así, se contribuye a reducir las causas estructurales de la ineficiencia y la corrupción en el uso de los recursos del Estado (Contraloría General de la República, 2025).

Un aspecto fundamental para la efectividad de este modelo ha sido la incorporación de auditoría en tiempo real, potenciada por el uso de tecnologías digitales, análisis de macrodatos, sistemas de información fiscal interoperables y mecanismos predictivos de riesgo. Esta transformación tecnológica ha sido respaldada por una normativa actualizada y una voluntad institucional por modernizar las capacidades de fiscalización. De acuerdo con la OCDE (OCDE, 2021), la experiencia colombiana constituye un referente regional en la transición hacia una fiscalización inteligente, orientada por principios de anticipación, oportunidad y colaboración.

No obstante, los desafíos siguen siendo significativos. La consolidación de una gobernanza fiscal efectiva exige fortalecer las capacidades técnicas y humanas de la CGR, garantizar la

interoperabilidad de los sistemas de información entre niveles de gobierno, fomentar la articulación con las contralorías territoriales y consolidar mecanismos de participación ciudadana como eje estructurante del control social. Adicionalmente, se requiere mantener la independencia técnica de las entidades fiscalizadoras y asegurar un entorno institucional que permita actuar con rigor, transparencia y sin interferencias políticas (IDEA Internacional, 2021).

En síntesis, la gobernanza fiscal no se limita a la supervisión técnica del gasto público, sino que constituye un pilar de la gobernanza democrática. Su fortalecimiento implica construir un ecosistema institucional en el que converjan innovación tecnológica, ética pública, legalidad y participación ciudadana. El modelo colombiano de control fiscal preventivo y concomitante, aunque aún en consolidación, ofrece elementos clave para avanzar hacia un sistema más transparente, oportuno y legítimo en la gestión de lo público.

6.4. Actores estratégicos y principios articuladores

Una gobernanza democrática robusta, especialmente en el ámbito del control fiscal preventivo y concomitante, exige una articulación efectiva entre múltiples actores sociales e institucionales, cada uno con roles diferenciados pero interdependientes. En lugar de una gobernanza centrada exclusivamente en el Estado, se propone una visión de gobernanza relacional, sustentada en redes de cooperación horizontal que permiten enfrentar la complejidad de los problemas públicos contemporáneos.

Desde este enfoque, la teoría de las “cuatro hélices” —formulada en el ámbito de la innovación pública por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— constituye una referencia fundamental. Esta perspectiva reconoce el papel estratégico del sector público, el sector privado, el sistema académico y la sociedad civil organizada, como co-creadores de valor público. Estas cuatro hélices, al interactuar de forma coordinada, permiten consolidar una gobernanza democrática más legítima, inclusiva y efectiva, en especial en territorios donde la institucionalidad estatal es frágil o insuficiente (OCDE, 2021).

Figura 9. Modelo de gobernanza colaborativa: La cuádruple hélice del control fiscal.



La hélice del sector público:

El sector público tiene un papel estructurante en la gobernanza democrática. Es responsable de garantizar el marco jurídico-institucional que regula las relaciones entre actores, administra los recursos públicos, coordina políticas públicas y asegura la prestación de bienes y servicios esenciales. En el contexto del control fiscal preventivo, su rol se amplía a la generación de condiciones institucionales para que las demás hélices puedan participar de forma efectiva, bajo criterios de transparencia, interoperabilidad y rendición de cuentas (Contraloría General de la República, 2025).

La hélice del sector privado:

El sector privado, tradicionalmente excluido del discurso sobre gobernanza, ha cobrado protagonismo en escenarios de innovación pública y control colaborativo. Su participación es clave en términos de financiación o gestión eficiente, como agente de innovación tecnológica, trazabilidad de cadenas de valor y promotor de prácticas responsables. En el marco de la vigilancia fiscal, puede aportar soluciones digitales para auditoría en tiempo real, plataformas de trazabilidad del gasto o sistemas de alerta temprana mediante alianzas público-privadas de control (OECD, 2016).

La hélice del sector académico:

El sector académico y científico desempeña un rol insustituible en la generación de conocimiento riguroso, la evaluación de impacto de políticas públicas y la formación de capacidades

técnicas en el ámbito del control fiscal. Además, puede contribuir al diseño de metodologías de auditoría basadas en evidencia, a la sistematización de experiencias territoriales y a la producción de diagnósticos sobre riesgos fiscales estructurales. Su participación debe ser proactiva y permanente como observador crítico y co-constructor de soluciones a los desafíos de gobernanza fiscal (IDEA Internacional, 2021).

La hélice de la sociedad civil:

Finalmente, la sociedad civil organizada constituye el núcleo de legitimidad democrática del sistema de gobernanza. Desde veedurías ciudadanas, plataformas digitales, movimientos sociales o redes territoriales de vigilancia, esta hélice tiene la capacidad de proponer, fiscalizar, vigilar y coevaluar la acción estatal. Su acción garantiza el principio de control social, transversal a todo el sistema de vigilancia fiscal. Además, aporta una lectura territorializada de los impactos de la gestión pública, visibiliza prácticas de corrupción o ineficiencia y contribuye a fortalecer la confianza institucional (Carvajal Oquendo, Arias, Aunta, & Merchán, 2016).

Tabla 4. Cuádruple hélice de la gobernanza.

Hélice	Rol en la gobernanza democrática
Sector público	Garantiza el marco legal, regula, administra recursos públicos.
Sector privado	Participa en alianzas estratégicas, aporta innovación.
Sector académico	Genera conocimiento, evalúa impacto, fortalece capacidades.
Sociedad civil	Vigila, propone, fiscaliza y fortalece el control social.

Fuente: Elaboración propia.

Este modelo de gobernanza colaborativa requiere, sin embargo, principios articuladores que orienten la interacción entre las hélices y prevengan desequilibrios de poder. Entre ellos, destacan:

- Transparencia estructural: acceso abierto a la información pública en formatos comprensibles, interoperables y actualizados.
- Rendición de cuentas efectiva: mecanismos formales e informales para exigir responsabilidad a los actores públicos y privados.
- Participación incidente: espacios institucionalizados donde la participación de actores sociales tenga efecto real en las decisiones.
- Confianza interinstitucional: relaciones basadas en la ética pública, la colaboración genuina y el respeto por los saberes diversos.
- Equidad territorial: reconocimiento de las asimetrías entre regiones y sectores, y adaptación de mecanismos de gobernanza a las realidades locales.

En síntesis, la construcción de una gobernanza democrática efectiva para el control fiscal preventivo y concomitante no depende exclusivamente del diseño institucional, sino de la capacidad de los actores de trabajar en red, con base en principios comunes y objetivos compartidos. Esta sinergia incrementa la eficacia del control fiscal, democratiza el ejercicio de la vigilancia sobre los recursos públicos, ampliando el alcance, legitimidad y sostenibilidad del sistema de control.

6.5. Retos latinoamericanos en la construcción de gobernanza

La gobernanza en América Latina ha seguido un camino particular, influido por procesos de privatización, descentralización y reformas institucionales orientadas al mercado. Esto ha generado tensiones entre los modelos normativos y los patrones reales de implementación. En este sentido, se requiere una crítica profunda de las nociones importadas de “buen gobierno” para adecuarlas a las realidades socioeconómicas de la región (Zurbriggen, 2011).

Además, la gobernanza democrática no puede ser sostenida sin la existencia de un nuevo contrato social que reconfigure las relaciones entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, como lo plantea IDEA Internacional (2021), y que permita avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

La construcción de una gobernanza democrática en América Latina enfrenta desafíos estructurales, históricos y culturales que han condicionado profundamente su consolidación. A diferencia de las experiencias europeas o asiáticas, el camino latinoamericano hacia la gobernanza ha estado marcado por procesos ambivalentes y, en muchos casos, contradictorios: reformas institucionales impulsadas desde el exterior, privatizaciones desreguladas, descentralizaciones sin autonomía real y fragmentación de las capacidades estatales (Zurbriggen, 2011).

Desde los años ochenta, la región ha adoptado de forma progresiva el discurso de la “buena gobernanza” promovido por organismos

multilaterales, en especial como condición para acceder a financiamiento internacional y asistencia técnica. Sin embargo, como advierte Zurbriggen (2011) , la importación acrítica de modelos normativos ha producido una brecha profunda entre el diseño formal de políticas públicas y los patrones reales de implementación. Es decir, mientras los marcos institucionales han incorporado nociones como rendición de cuentas, participación o eficiencia, las prácticas concretas siguen marcadas por dinámicas de clientelismo, captura institucional, baja capacidad estatal y desigualdades estructurales.

Esta disonancia entre el “deber ser” normativo y el “ser” práctico de la gobernanza en América Latina ha derivado en una crisis de legitimidad de las instituciones, traducida en baja confianza ciudadana, escasa incidencia de los mecanismos de participación y, en muchos casos, un debilitamiento del tejido democrático. Según el informe de IDEA Internacional (2021), una de las causas fundamentales de esta crisis es la ausencia de un nuevo contrato social que redefine las relaciones entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, superando el modelo neoliberal de mínimos fiscales y responsabilización individual.

Este nuevo contrato social debe partir del reconocimiento de las asimetrías sociales, territoriales y étnicas que atraviesan la región, y que han sido históricamente invisibilizadas por las lógicas centralistas y tecnocráticas del poder. En este sentido, la gobernanza no puede limitarse a una dimensión instrumental -relacionada con la eficiencia de las instituciones- sino que debe incorporar dimensiones sustantivas como la justicia fiscal, la equidad de género, la inclusión de pueblos indígenas y la sostenibilidad ambiental.

Uno de los principales retos para avanzar en esta dirección es fortalecer la capacidad institucional de los Estados latinoamericanos, entendida como estructura burocrática, legitimidad normativa, inteligencia estratégica y capacidad para coordinar políticas multisectoriales y multinivel (OECD, 2016). La gobernanza democrática requiere, por tanto, de Estados que regulen, habiliten, coordinen, escuchen y corrijan con base en el diálogo social, el conocimiento técnico y la evidencia territorial.

Otro desafío esencial es el de construir gobernanza desde abajo, con base en procesos participativos reales y formales. Las experiencias de planificación participativa, presupuestos ciudadanos y veedurías populares han demostrado que los territorios latinoamericanos poseen capacidades sociales latentes que, si son bien articuladas, pueden fortalecer el control social, mejorar la pertinencia de las políticas públicas y aumentar la transparencia en la gestión estatal.

En resumen, el reto latinoamericano no es replicar modelos de gobernanza globales, sino crear un enfoque propio, adaptado a las realidades históricas, sociales y culturales de la región. Esto implica una crítica activa a las nociones exportadas de “buen gobierno”, una reivindicación de la diversidad como principio político y una apuesta por la gobernanza democrática como camino para la transformación estructural de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Tal transformación solo será posible mediante la articulación de un nuevo pacto político, fiscal y social que permita avanzar hacia un desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible.

6.6. Gobernanza y control fiscal: una alianza necesaria

La relación entre gobernanza democrática y control fiscal no puede entenderse como un vínculo accesorio o complementario, sino como una alianza estratégica esencial para el fortalecimiento del Estado democrático y el uso legítimo de los recursos públicos. En el contexto actual, caracterizado por la complejidad institucional, la presión social por resultados tangibles y la multiplicidad de actores en la gestión pública, la construcción de la gobernanza emerge como una condición habilitante para un control fiscal que sea eficaz, preventivo y socialmente legitimado (OCDE, 2021).

Lejos de constituir un fin en sí misma, la gobernanza democrática se proyecta como el ecosistema normativo, institucional y cultural donde el control fiscal puede ejercer su función de vigilancia en tiempo real, detección de riesgos, promoción de la legalidad y pedagogía pública. Esta interacción sinérgica se manifiesta en cinco dimensiones clave: la participación activa de la ciudadanía, la transparencia radical de la información pública, la rendición efectiva de cuentas, la articulación multiactoral y el uso estratégico de la tecnología.

En el marco del control fiscal preventivo y concomitante, esta alianza se traduce operativamente en varias transformaciones:

La incorporación de alertas ciudadanas en los sistemas de vigilancia digital- como los que operan a través del sistema DIARI o la trazabilidad del gasto público- constituye un canal directo

de control social que fortalece la capacidad de anticipación del daño fiscal.

La generación de consensos territoriales sobre prioridades presupuestales permite que el control fiscal se conecte con la planeación participativa, potenciando la coherencia entre los recursos asignados y las necesidades reales de las comunidades.

El fortalecimiento del seguimiento social a la ejecución del gasto, mediante mecanismos de veeduría ciudadana, laboratorios de vigilancia y auditoría pública, contribuye a reducir los márgenes de opacidad en la gestión de lo público.

La prevención de la corrupción mediante mecanismos colectivos de control, como alianzas público-sociales y redes territoriales de fiscalización, representa un avance sustancial frente a los modelos tradicionales de vigilancia post-facto.

Este enfoque relacional y participativo transforma la naturaleza del control fiscal, que deja de ser una función técnica exclusiva de la administración pública para convertirse en un bien público compartido, sustentado en la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía (Carvajal Oquendo, Arias, Aunta, & Merchán, 2016). De este modo, se genera un círculo virtuoso donde la confianza institucional, la transparencia y la eficacia del gasto público se refuerzan mutuamente.

A continuación, se presenta una síntesis de los pilares fundamentales de la gobernanza democrática y su articulación directa con el control fiscal preventivo y concomitante:

Tabla 5. Pilares de la gobernanza democrática y su articulación con el control fiscal preventivo y concomitante.

Pilar	Descripción	Vínculo con el control fiscal
Participación ciudadana	Inclusión activa de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.	Permite alertas tempranas, control social y mayor legitimidad del gasto público.
Transparencia	Acceso libre a la información pública, procesos abiertos y monitoreables.	Facilita la auditoría ciudadana y fortalece la función preventiva del control fiscal.
Rendición de cuentas	Responsabilidad de los gobiernos de explicar y justificar sus acciones ante la ciudadanía.	Refuerza el control concomitante y la función pedagógica de la fiscalización.
Articulación multiactoral	Cooperación entre sector público, privado, académico y sociedad civil (modelo de las 4 hélices).	Favorece la gobernanza colaborativa en los territorios y el control fiscal territorial.
Innovación institucional	Uso de tecnología, datos abiertos, interoperabilidad y gobierno digital.	Habilita sistemas de monitoreo en tiempo real como DIARI, alertas y trazabilidad de gasto.
Enfoque territorial	Adaptación de políticas a realidades regionales con participación local activa.	Permite controles diferenciados y específicos según condiciones socio territoriales.

Fuente: Elaboración propia.

Este modelo de integración no es teórico ni utópico; encuentra fundamento en experiencias concretas como las desarrolladas en el programa Nuevos Territorios de Paz, en las estrategias de auditoría colaborativa del modelo colombiano, y en las recomendaciones internacionales de organismos como la OCDE, la INTOSAI y la CEPAL, que promueven la democratización de los sistemas de control como vía para mejorar el desempeño estatal y aumentar la resiliencia institucional.

Por tanto, la gobernanza democrática y el control fiscal no son conceptos paralelos, sino elementos interdependientes de una

nueva forma de entender el ejercicio del poder público. Solo mediante su articulación estratégica, multiactoral y participativa será posible transitar hacia un modelo de vigilancia que detecte el uso inadecuado de los recursos públicos y prevenga estructuralmente, con legitimidad, transparencia y justicia fiscal.

6.6.1 Importancia de la gobernanza democrática el control fiscal preventivo y concomitante

La incorporación de principios de gobernanza democrática en el modelo de control fiscal preventivo y concomitante no es una medida complementaria, sino una estrategia estructural para redefinir el modo en que se vigilan los recursos públicos en contextos complejos y dinámicos. Este tipo de gobernanza, sustentada en participación, transparencia, corresponsabilidad y enfoque territorial, otorga al control fiscal capacidades ampliadas para anticipar riesgos, prevenir daños fiscales y promover la integridad pública desde una perspectiva relacional y no únicamente técnica.

En primer lugar, la gobernanza democrática transforma la vigilancia fiscal en una acción anticipatoria y estratégica. En vez de operar como un mecanismo sancionador posterior, el control preventivo y concomitante se convierte en una función de alerta y corrección temprana, apoyada en sistemas de monitoreo en tiempo real, inteligencia institucional y participación social. Como lo establece la OCDE (2021), el valor del control fiscal en el siglo XXI radica en su capacidad de actuar en el presente para evitar las disfunciones del futuro, lo que solo es posible mediante una red de actores vigilantes y comprometidos con la integridad pública.

En segundo lugar, este modelo fomenta la corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, configurando una nueva ética pública compartida. La vigilancia no es exclusiva de los órganos de control, sino que se convierte en un bien común cuya sostenibilidad depende de la cooperación entre contralorías, entidades públicas, organizaciones sociales, medios de comunicación, universidades y comunidades locales. Esta lógica de corresponsabilidad fortalece la legitimidad de las acciones de control, evita el aislamiento institucional y potencia la pedagogía ciudadana sobre el uso de los recursos públicos.

En tercer lugar, la gobernanza como enfoque articulador amplía el alcance de la fiscalización hacia dimensiones antes marginales, como lo ambiental, lo social y lo territorial. En efecto, la vigilancia fiscal ya no puede reducirse a la contabilidad del gasto o a la verificación de legalidad. Se requiere una mirada integral que incorpore los impactos del gasto público sobre los ecosistemas, las comunidades vulnerables, la equidad regional y los derechos humanos. Este giro territorial y multidimensional, que ha sido promovido por experiencias como los observatorios estratégicos de la CGR y los procesos de veeduría local en el posconflicto, permite una fiscalización contextualizada, sensible y adaptada a las condiciones reales de los territorios.

En consecuencia, la gobernanza democrática es compatible con el control fiscal preventivo y concomitante, pues constituye su base política y operativa. Sin ella, la vigilancia corre el riesgo de aislarse, tecnocratizarse o perder sentido social. Con ella, en cambio, se construye un modelo integral de control donde el conocimiento colectivo, la participación activa y la transparencia

institucional se combinan para anticipar riesgos, proteger el patrimonio público y promover una cultura de legalidad y corresponsabilidad.

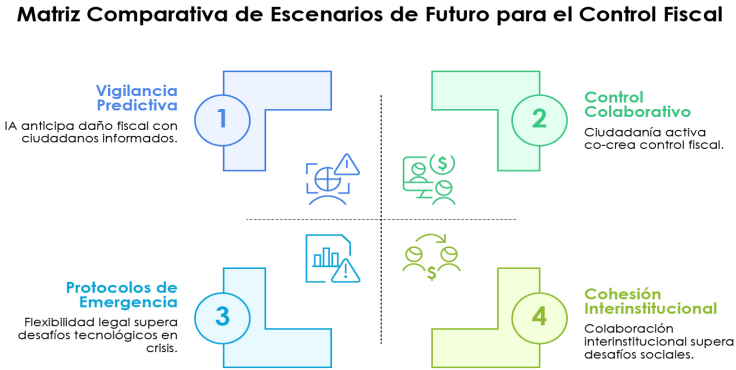
Capítulo 7

Hipótesis de futuro

Después de realizar un riguroso análisis de contexto histórico, evolución conceptual y tendencias emergentes, se construyen una serie de hipótesis de futuro que orienten la evolución del control fiscal preventivo y concomitante. Este ejercicio prospectivo, basado en la metodología de planificación estratégica, busca anticipar escenarios, identificar propósitos, plantear acciones clave y configurar una gobernanza fiscal robusta y democrática.

En Colombia, la adopción constitucional del control fiscal preventivo y concomitante representa una ventaja comparativa, aunque aún se enfrenta a limitaciones normativas, técnicas y culturales. Los aprendizajes regionales muestran que el éxito depende del diseño normativo, de la voluntad política, la inversión en talento humano y la participación ciudadana activa (OCDE, 2021). La región comparte un reto común: construir instituciones capaces de anticipar, orientar y actuar junto a la ciudadanía, no después del daño, sino justo antes de que ocurra. Estos son la promesa y el desafío del control fiscal del siglo XXI.

Figura 10. Matriz comparativa de escenarios de futuro.



La prospectiva en vigilancia y control fiscal permite construir hipótesis de futuro para anticipar desafíos, orientar decisiones institucionales y diseñar acciones proactivas. Desde este enfoque, se plantean cinco hipótesis estratégicas de transformación del modelo colombiano de fiscalización pública.

La formulación de hipótesis prospectivas en materia de control fiscal preventivo y concomitante surge de la necesidad de proyectar un sistema de vigilancia pública que se configure como un agente anticipador, articulador y garante de integridad institucional. En una sociedad marcada por la incertidumbre, la velocidad de las transformaciones tecnológicas y los crecientes riesgos sociales y ambientales, el control fiscal debe transformarse y convertirse en un actor estratégico del Estado que vigila, orienta y cuida en tiempo real.

Este ejercicio de proyección se desarrolló desde una metodología prospectiva basada en el análisis estructurado de megatendencias

globales, dinámicas nacionales, desafíos institucionales y aprendizajes regionales. Se trata de escenarios contruidos a partir de evidencia, observación estratégica y diálogo interdisciplinar. Cada hipótesis plantea un horizonte temporal entre 2030 y 2035, con una estructura que integra nombre conceptual, factores constitutivos, propósitos transformadores, acciones clave y actores estratégicos.

El enfoque adoptado parte de una convicción: el control fiscal no puede permanecer atado al pasado si quiere proteger el futuro. Por eso, estas hipótesis proponen una mirada renovada que transita desde la vigilancia reactiva a la vigilancia preventiva, desde la auditoría técnica a la fiscalización inteligente, desde la vigilancia solitaria a la colaboración ciudadana, desde la neutralidad aparente al compromiso activo con la sostenibilidad y la justicia.

A través de cinco hipótesis —Vigilancia Predictiva 2030, Control Colaborativo 2032, Fiscalidad Sostenible 2035, Respuesta Ágil 2031 e Inteligencia Fiscal 2033— se plantea un mapa posible del futuro del control fiscal colombiano, trazado desde el presente con vocación transformadora. Estas narrativas anticipan escenarios: invitan a construirlos desde hoy, con ética pública, voluntad política, apertura institucional y compromiso ciudadano. Cada hipótesis fue diseñada siguiendo una estructura narrativa que permite anticipar escenarios posibles y entender los factores que los harían viables.

Las hipótesis, por tanto, no son solo proyecciones: son invitaciones a construir desde el presente un nuevo paradigma de control fiscal ético, ágil, colaborativo y centrado en el bienestar colectivo.

Este capítulo presentará, a manera de propuesta, un conjunto de posibles hipótesis sobre el desarrollo de la vigilancia y el control fiscal en consideración y de su estructuración que contempla la configuración de estas, propósitos por lograr, acciones por implementar y la articulación de actores en la perspectiva de construir su gobernanza. Y de manera insinuante establecer la deseada hipótesis por construir.

Siguiendo las orientaciones metodológicas de la prospectiva aplicada a la gestión pública (CEPAL, 2014), se definen las siguientes hipótesis:

7.1. Vigilancia predictiva 2030: el salto digital fiscal

La transformación digital del control fiscal marcará un punto de inflexión definitivo hacia 2030, cuando la inteligencia artificial, la analítica predictiva y la interoperabilidad institucional se consoliden como las herramientas esenciales de la vigilancia pública. Esta nueva fase representa un cambio profundo de paradigma, en el cual el foco se desplaza desde la detección posterior del daño hacia su anticipación basada en patrones de riesgo.

En este escenario, el propósito principal será proteger los recursos públicos antes de que el daño ocurra, mediante una infraestructura de datos confiable, auditable y compartida entre entidades.

La posibilidad de generar alertas tempranas a partir de datos masivos -incluyendo contratación, ejecución presupuestal, indicadores sociales y flujos financieros- convierte al control fiscal en un sistema vivo, en constante aprendizaje y adaptación en tanto se fundamenta en la posibilidad de que los datos públicos sean integrados en tiempo real y procesados mediante algoritmos inteligentes que identifiquen señales de alerta temprana. Como lo ha planteado la OCDE (2021), la auditoría del futuro deberá integrar algoritmos responsables que contribuyan a decisiones más oportunas y equitativas, siempre bajo vigilancia humana y ética pública, por ello las entidades fiscalizadoras están llamadas a desarrollar capacidades para incorporar inteligencia artificial y *big data* como herramientas de eficiencia, de vigilancia ética y estratégica del Estado.

Ya la CGR ha comenzado a integrar plataformas como el SIA Observa y herramientas de minería de datos en la vigilancia fiscal, lo cual representa un avance hacia la “fiscalización analítica” (Contraloría General de la República, 2023). En este sentido, la analítica fiscal y el desarrollo de indicadores predictivos son importantes para identificar vulnerabilidades antes de que estas se conviertan en hallazgos estructurales.

El paso hacia una “vigilancia predictiva” exige, además, una nueva configuración de capacidades humanas e institucionales. El auditor del futuro deberá combinar saberes técnicos en datos, algoritmos y programación con una sólida formación ética, jurídica y contextual. La auditoría pública ya no podrá depender exclusivamente de procedimientos secuenciales; será un sistema ágil, adaptativo, que combine automatización con juicio

experto. En palabras de Accountability State Authority of Egypt (ASA) (2023), avanzar hacia un “modelo de auditoría inteligente” supone integrar capacidades de análisis avanzado y aprendizaje automático con los principios de responsabilidad, transparencia y control institucional. Este enfoque busca que la tecnología no sustituya el juicio profesional, sino que lo potencie, asegurando que las decisiones derivadas de la auditoría estén respaldadas tanto por evidencia automatizada como por criterios técnicos y éticos sólidos, preservando así la rendición de cuentas y la confianza pública.

Asimismo, la consolidación de este modelo requiere articular un ecosistema de gobernanza digital que conecte a la CGR, las contralorías territoriales, el MinTIC, el DNP, la DIAN y las universidades con programas en ciencia de datos y políticas públicas. Este sistema no debe centrarse únicamente en la vigilancia técnica, sino también en la construcción de confianza pública mediante herramientas de transparencia ciudadana, auditoría de algoritmos y participación informada. Como lo señala la publicación “Estructura y fortalecimiento del control fiscal territorial” (Auditoría General de la República, 2017), la vigilancia basada en evidencia no es efectiva si no está acompañada por capacidades institucionales sólidas y legitimidad democrática.

El salto digital no será automático. Requiere inversiones sostenidas, ajustes legislativos, voluntad política y un cambio cultural en la forma de entender el control fiscal. De lograrse esta visión, la vigilancia predictiva dejará de ser una promesa y se convertirá en un nuevo estándar de servicio público, ético y eficaz

7.2. Control colaborativo 2032: Hacia una gobernanza fiscal participativa

Hacia el año 2032, el control fiscal en Colombia se habrá transformado sustancialmente mediante la consolidación de un modelo de gobernanza participativa, en el que la ciudadanía se reconoce como receptora de información para fortalecer la vigilancia y evaluación del uso de los recursos públicos. Este giro hacia la horizontalidad responde a una demanda estructural del sistema democrático: democratizar el control, distribuir la vigilancia y transformar el conocimiento ciudadano en poder fiscal efectivo.

Esta transición es impulsada por múltiples factores. En primer lugar, la creciente disponibilidad de plataformas digitales y herramientas de visualización de datos ha facilitado el acceso a la información fiscal. Iniciativas como el “SIA Observa” y el “Tablero de Control de Regalías” permiten que ciudadanos comunes monitoreen obras públicas, gastos territoriales y cronogramas de ejecución, democratizando así el acceso a la trazabilidad financiera (Contraloría General de la República, 2023). Para que el control ciudadano sea efectivo, debe articularse con procesos de formación técnica, apropiación comunitaria de los datos y creación de espacios de interacción reales con las entidades fiscalizadoras.

En ese contexto, el control colaborativo implica procesos pedagógicos, mediaciones territoriales y la creación de entornos de confianza institucional. Como plantea el estudio de OLACEFS (2012), la inclusión de ciudadanos en el diseño y ejecución de

auditorías ha demostrado un fortalecimiento del tejido social y de la cultura de lo público. En experiencias desarrolladas en Argentina, México y Colombia, las auditorías participativas han aumentado la eficacia del control y la percepción de legitimidad de las entidades fiscalizadoras.

A nivel nacional, Colombia avanza en la institucionalización del control social mediante normativas que respaldan las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003), pero estas siguen enfrentando barreras como la falta de protección a líderes comunitarios, el desconocimiento técnico de los procesos fiscales y una débil articulación entre ciudadanía y contralorías locales. Por ello, hacia 2032, será clave que la CGR y las contralorías territoriales desarrollen programas robustos de formación ciudadana fiscal, mediante alianzas con universidades, medios comunitarios y organizaciones sociales. Este enfoque de alfabetización fiscal permitirá construir juicio crítico sobre la gestión pública.

El desarrollo de observatorios ciudadanos, la creación de laboratorios de ecoauditoría y la generación de mecanismos de rendición de cuentas colaborativa serán estrategias clave. Como lo sugiere la OCDE (OCDE, 2021), el valor del control colaborativo radica en su capacidad de reconfigurar las relaciones entre Estado y sociedad, pasando del modelo fiscal sancionador a una fiscalización pedagógica, preventiva y generadora de confianza pública. Esta nueva arquitectura de gobernanza fiscal requerirá también de una interoperabilidad que permita a los ciudadanos interactuar con sistemas de datos abiertos, trazables y auditables.

Asimismo, la participación ciudadana en el control fiscal no será sostenible si no se reconoce su dimensión política y social. En

muchas regiones de Colombia, especialmente en zonas rurales y apartadas, la ciudadanía ha sido históricamente excluida de las decisiones públicas. Incorporar su voz en el control fiscal mejora los resultados y permite avanzar hacia una justicia fiscal territorial, donde los recursos se vigilan también desde la experiencia local del gasto y el impacto. En este sentido, el control colaborativo es también una herramienta de equidad y descentralización real.

En definitiva, el escenario proyectado para 2032 plantea un control fiscal profundamente democratizado, donde el saber técnico y el saber ciudadano dialogan para crear sistemas de vigilancia pública más robustos, más legítimos y más preventivos. La ciudadanía se convierte, así, en protagonista de la protección del patrimonio público, y la vigilancia fiscal deja de ser un asunto de élites para convertirse en una expresión cotidiana de democracia sustantiva.

7.3. Fiscalidad sostenible 2035: Control con enfoque de justicia climática

Hacia el año 2035, el control fiscal en Colombia habrá adoptado un enfoque transversal e interseccional que articula la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la responsabilidad intergeneracional como ejes estructurantes del análisis fiscal.

Este tránsito hacia una fiscalidad sostenible surge como una opción ética frente a la crisis climática, el colapso de ecosistemas y el impacto desigual del deterioro ambiental sobre las comunidades más vulnerables. La vigilancia del gasto público, por tanto, dejará de centrarse exclusivamente en el cumplimiento

procedimental o financiero para orientarse también a los efectos estructurales que dicho gasto tiene sobre la vida, la biodiversidad y la justicia ecológica.

El enfoque ASG (ambiental, social y de gobernanza) se consolidará como la base metodológica para evaluar la legalidad, la legitimidad y sostenibilidad de las inversiones públicas. Según la OCDE (2023), el gasto público debe reorientarse hacia una “transformación estructural verde e inclusiva”, exigiendo que cada inversión pública sea evaluada por su impacto ambiental, su contribución a la cohesión social y su capacidad para generar desarrollo resiliente. Para ello, se plantea la urgencia de adoptar marcos presupuestarios que midan el desempeño del gasto bajo criterios como la huella ecológica, los efectos distributivos y la exposición a riesgos climáticos. En consecuencia, los órganos de control deben evolucionar hacia modelos de auditoría que no solo garanticen legalidad, sino también sostenibilidad y justicia intergeneracional.

Iniciativas como el “Marco Fiscal de Mediano Plazo Verde”, impulsado por el Ministerio de Hacienda, y la estrategia de Finanzas Sostenibles en alianza con la banca multilateral, constituyen pasos importantes hacia una integración de la sostenibilidad en la arquitectura fiscal.

La fiscalización del futuro deberá institucionalizar líneas de auditoría con enfoque climático, crear unidades especializadas en análisis ASG y desarrollar indicadores fiscales verdes que permitan anticipar impactos negativos y promover decisiones de gasto ambientalmente responsables. La CGR y las contralorías

territoriales deberán avanzar en la creación de metodologías para auditar proyectos de infraestructura bajo criterios de justicia climática, uso del suelo, biodiversidad y derechos étnico-territoriales. Esta transformación requerirá la articulación con instituciones como el IDEAM, el Ministerio de Ambiente, universidades ambientales y redes de saberes ancestrales, especialmente en zonas de alta fragilidad ecológica.

De acuerdo con WGEA Secretariat (2022), el interés por la auditoría ambiental se ha incrementado de manera sostenida. En la última encuesta global del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (WGEA), 71 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) reportaron un aumento tanto en el volumen de auditorías ambientales como en el número de equipos dedicados a esta labor, especialmente en África y el Pacífico. Un cambio relevante en las prioridades fue que la adaptación al cambio climático pasó de no figurar entre los diez primeros temas en la medición anterior a ocupar el primer lugar en 2021-2023. Asimismo, más de la mitad de las EFS utilizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 13, como referencia para definir criterios y seleccionar temas de auditoría. No obstante, persisten barreras significativas, principalmente la falta o baja calidad de los datos, que dificultan la evaluación de políticas y programas ambientales. En América Latina, si bien existen avances en auditorías sobre adaptación climática, persiste la necesidad de fortalecer los marcos normativos, las capacidades técnicas y la cooperación interinstitucional para asegurar un control ambiental más eficaz.

Además, la dimensión territorial será crucial. La justicia climática implica reconocer que no todos los territorios enfrentan los

misimos riesgos ni tienen la misma capacidad de adaptación. Por eso, la vigilancia fiscal sostenible deberá integrar mapas de riesgo ambiental, escenarios de cambio climático y conocimientos locales para priorizar acciones de vigilancia en zonas críticas. Así, la auditoría pública evaluará impactos, contribuirá a proteger ecosistemas clave, prevenir conflictos socioambientales y garantizar derechos ambientales consagrados en la Constitución.

En síntesis, la hipótesis de una fiscalidad sostenible para 2035 no es una utopía: es una hoja de ruta para reconstruir el vínculo entre el gasto público y el bienestar ecológico. El control fiscal del futuro será garante del presente, pero también del porvenir. Podrá determinar cuánto se gastó, y si se gastó bien para todos: humanos y no humanos, actuales y futuros.

7.4. Respuesta ágil 2031: Vigilancia fiscal en escenarios de crisis

Hacia el año 2031, el sistema de control fiscal en Colombia habrá evolucionado para responder con agilidad, legitimidad y precisión a los crecientes desafíos que imponen las crisis contemporáneas. Esta hipótesis proyecta un modelo institucional resiliente, capaz de operar bajo condiciones de presión e incertidumbre, como las provocadas por pandemias, fenómenos climáticos extremos, crisis humanitarias o emergencias económicas. En estos contextos, donde la ejecución del gasto se acelera y los procedimientos se flexibilizan por necesidad, la vigilancia fiscal no puede quedar rezagada: debe anticipar, adaptarse y actuar en tiempo real para salvaguardar el interés público.

La experiencia reciente de la pandemia de COVID-19 es ilustrativa. En Colombia, se movilizaron cerca de 40 billones de pesos en medidas de atención y reactivación entre 2020 y 2022, lo que representó una presión fiscal sin precedentes (Contraloría General de la República, 2023). Durante ese período, las entidades de control enfrentaron dificultades significativas para auditar recursos entregados con celeridad, muchas veces sin los soportes documentales tradicionales. Esta situación evidenció la necesidad de contar con protocolos de vigilancia en crisis, auditorías preventivas de emergencia y capacidades institucionales para operar en escenarios de excepción sin sacrificar el principio de legalidad.

Según la WGEA Secretariat (2022), las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben desarrollar modelos de auditoría adaptativa, que permitan flexibilizar sus métodos de fiscalización sin debilitar los estándares éticos y técnicos. Estos modelos implican el uso de metodologías ágiles, análisis de riesgo contextualizado, auditorías concurrentes y sistemas de retroalimentación acelerada para orientar decisiones en tiempo real. La fiscalización en crisis no puede ser exclusivamente *ex post*; debe participar del momento mismo en que las decisiones críticas se toman, contribuyendo a evitar errores que, en contextos de vulnerabilidad, pueden resultar irreparables.

Para avanzar hacia esta hipótesis, el país deberá consolidar una red nacional de vigilancia fiscal de emergencia, equipada con herramientas digitales, sistemas de georreferenciación y equipos móviles interinstitucionales. Esta red, articulada con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, permitirá monitorear en tiempo

real la ejecución de recursos en zonas afectadas, mapear los flujos financieros y detectar tempranamente desviaciones o riesgos de corrupción. Asimismo, será necesario realizar simulacros de fiscalización, capacitar auditores en gestión del riesgo y crear canales comunitarios de denuncia para que los ciudadanos sean aliados activos en la protección de los recursos destinados a la emergencia.

América Latina ofrece lecciones relevantes en esta materia. Durante la pandemia, la Auditoría General de la Nación de Argentina implementó auditorías concurrentes en hospitales y centros de vacunación, mientras que la Contraloría General de Chile diseñó unidades de auditoría sanitaria en tiempo real. Estas experiencias demuestran que la adaptabilidad es posible e indispensable para proteger el erario en momentos de alta sensibilidad institucional (OLACEFS, 2023).

En el caso colombiano, los informes de auditoría y los reportes de seguimiento tras el huracán Iota (noviembre de 2020) revelaron deficiencias sustanciales en la ejecución del gasto de reconstrucción en San Andrés y Providencia. Aunque no se dispone de cifras exactas sobre recursos por valor de 250.000 millones de pesos, distintas fuentes coinciden en señalar sobrecostos significativos, planificación inadecuada, falta de interventoría efectiva y deficiente trazabilidad de los contratos y entregas. Un año después de la emergencia, solo el 47% de las obras había sido completado, lo cual evidenció que el control fiscal no fue suficientemente oportuno ni robusto para prevenir daños mayores en un contexto de crisis humanitaria (Infobae, 2021).

En este contexto, la hipótesis de una respuesta ágil propone un control fiscal con rostro humano, que no se limite a la sanción extemporánea, sino que acompañe, proteja y oriente. Para ello, será fundamental integrar un enfoque de auditoría sensible al riesgo social, que priorice territorios vulnerables, poblaciones marginadas y áreas críticas para la atención humanitaria. La vigilancia, en estos casos, será también una forma de garantizar derechos.

Finalmente, esta transformación exige cambios normativos que faculden la actuación rápida de la CGR y las contralorías territoriales durante estados de emergencia, sin que ello implique desdibujar la función de control ni comprometer la transparencia. El marco legal deberá permitir flexibilidad táctica sin perder solidez institucional. Así, hacia 2031, el control fiscal podrá cumplir su función esencial en tiempos normales, y también precisamente cuando más se le necesita.

7.5. Inteligencia fiscal 2033: Un ecosistema integrado, preventivo y sistémico

Hacia el año 2033, Colombia habrá consolidado un ecosistema de inteligencia fiscal sistémica, en el cual la vigilancia del uso de los recursos públicos se articula con la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, generando un ciclo virtuoso de prevención, aprendizaje y toma de decisiones basada en evidencia. Esta madurez fiscal se expresa en plataformas digitales, en una arquitectura de conocimiento institucional que conecta datos, personas, territorios y decisiones.

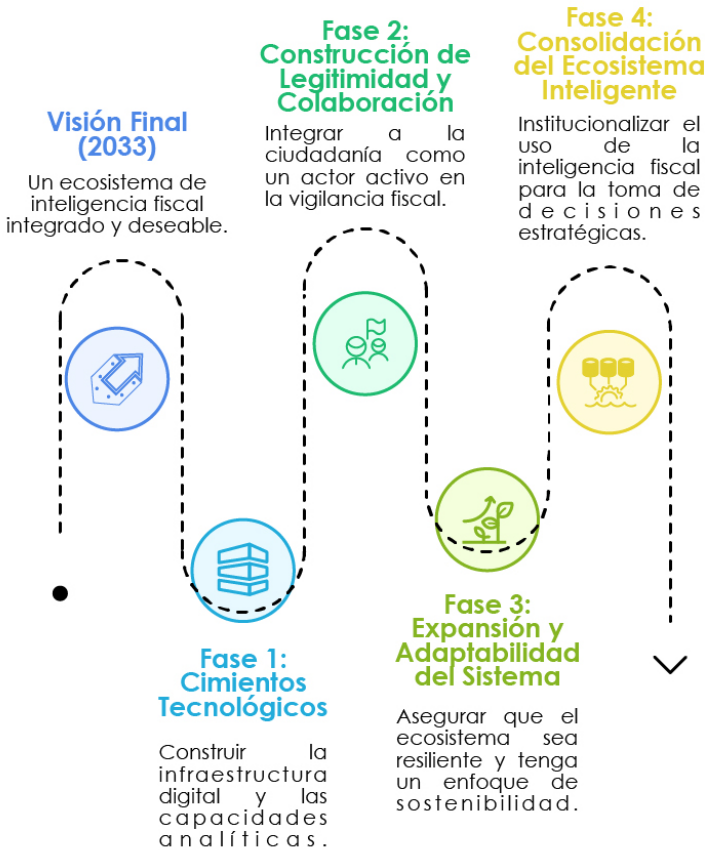
La inteligencia fiscal plantea una fiscalización articulada en tiempo real con múltiples actores del Estado y la sociedad. En este modelo, la vigilancia no opera en solitario, sino como parte de un sistema de gestión pública basado en la trazabilidad, la interoperabilidad y la analítica predictiva. Según la OCDE (2025), la incorporación de inteligencia fiscal fortalece la capacidad para anticipar riesgos, optimiza la asignación de recursos y mejora la coordinación interinstitucional, lo que se traduce en una mayor eficiencia presupuestal y en procesos de control más oportunos y preventivos..

El país ya ha iniciado este camino. La Contraloría General de la República ha puesto en marcha sistemas como el SIA Observa, el Radar Fiscal y, más recientemente, ha avanzado en la creación de un modelo de control preventivo territorial que articula actores locales y tecnología de análisis de datos. Sin embargo, estos esfuerzos aún requieren mayor cohesión interinstitucional, interoperabilidad plena y una política pública que establezca la inteligencia fiscal como eje estructurante del control preventivo.

Para 2033, el modelo proyectado contemplará un Sistema Nacional de Información Fiscal (SNIF) interoperable entre la CGR, el DNP, el Ministerio de Hacienda, la DIAN, el Ministerio TIC y los entes territoriales. Este sistema permitirá auditar, simular escenarios fiscales, anticipar desviaciones y generar alertas institucionales basadas en indicadores integrados. La analítica predictiva, apoyada en inteligencia artificial y minería de datos, será un recurso clave para tomar decisiones preventivas y no correctivas.

Figura 11. Hoja de ruta para el ecosistema de inteligencia fiscal 2033.

Hoja de Ruta para el Ecosistema de Inteligencia Fiscal 2033



De igual manera, este ecosistema será también un espacio de aprendizaje institucional. Cada hallazgo fiscal, cada advertencia, cada auditoría se convertirá en una “lección aprendida” almacenada en centros de pensamiento fiscal, que sistematizarán casos, extraerán patrones y propondrán recomendaciones estratégicas. Esta función transformará la vigilancia en inteligencia colectiva. En ese sentido, la CGR dejará de ser solo una entidad de control para convertirse también en un ente orientador de política pública, con capacidad de incidir desde el diseño hasta la ejecución.

En el plano territorial, este modelo permitirá articular redes de vigilancia regional con enfoques diferenciales. Por ejemplo, en zonas con baja conectividad o alta fragilidad institucional, los sistemas de inteligencia fiscal deberán adaptarse a través de plataformas móviles, mecanismos de participación comunitaria y capacitación local en control social. Como señala la OCDE (2025), la construcción de una inteligencia fiscal inclusiva requiere integrar datos, contextos, lenguajes y actores diversos en su interpretación y uso.

El impacto potencial de una transformación hacia un ecosistema inteligente de control fiscal es significativo. Las auditorías remotas y concurrentes, promovidas por la OCDE, pueden reducir sustancialmente los retrasos propios de la supervisión posterior (*ex post*) y facilitar una intervención más rápida en momentos críticos. Además, se han documentado experiencias exitosas en auditorías en tiempo real durante emergencias de infraestructura, las cuales han demostrado ser una herramienta poderosa para prevenir actos de corrupción y fortalecer la transparencia

del gasto público. En conjunto, estas innovaciones permiten construir un enfoque de control fiscal que anticipa y previene de riesgos, integrándose como parte integral de las decisiones gubernamentales.

Para lograrlo, será fundamental contar con una agenda nacional de transformación fiscal digital, con metas claras, marcos normativos actualizados y una fuerte inversión en infraestructura de datos y talento humano. Universidades, centros de investigación, empresas tecnológicas y organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial deberán ser aliados estratégicos en esta construcción colectiva del conocimiento fiscal.

En síntesis, la inteligencia fiscal proyectada para 2033 no es solo tecnológica; es también institucional, cultural y ética. Se trata de poner el conocimiento al servicio del control, y el control al servicio del bienestar colectivo. Un ecosistema inteligente de vigilancia pública permitirá, entonces prevenir el daño y orientar decisiones más justas, más transparentes y más sostenibles.

Capítulo 8

Metodología

La metodología que se despliega en esta obra se sustenta en una triple base conceptual:

- i. el reconocimiento del control fiscal como función pública esencial para la garantía de derechos y la eficiencia del Estado;
- ii. el carácter preventivo y concomitante como modalidad que complementa el control posterior, sin sustituirlo ni debilitarlo; y
- iii. la necesidad de articular el conocimiento técnico con la acción estratégica, proactiva e inteligente de las entidades fiscalizadoras.

Figura 12. Tríada desarrollo metodológico.

Fuente: Elaboración propia.

El relacionamiento planteado en la anterior ilustración se explica desde un enfoque conceptual y estratégico del control fiscal que subraya tres elementos claves y mutuamente complementarios. El primer elemento se refiere a la función pública del control fiscal que destaca la naturaleza esencial y constitucional del control fiscal. Esta se reconoce como función pública estratégica destinada a proteger el patrimonio del Estado, garantizar la transparencia en la gestión pública y asegurar la integridad, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Este control se ejerce con una clara orientación hacia el logro del interés general y la defensa de los derechos colectivos, en coherencia con los principios constitucionales que fundamentan la actuación del Estado.

El segundo elemento, el carácter preventivo y concomitante, subraya la importancia de la prevención en la vigilancia fiscal, resaltando que el control fiscal moderno de control posterior debe ser además anticipatorio. Este cambio paradigmático implica utilizar técnicas avanzadas de vigilancia en tiempo real para alertar tempranamente sobre posibles riesgos fiscales, evitando daños al patrimonio público antes de que ocurran.

Finalmente, el tercer elemento se relaciona con la acción estratégica de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), acción orientada a la necesidad de transformar el control fiscal desde una perspectiva técnica y operativa hacia una visión estratégica integral, proactiva e inteligente. Esto implica que las EFS deben fortalecer sus capacidades técnicas a la vez que adoptan un enfoque estratégico en el que la inteligencia fiscal, el análisis prospectivo, la interoperabilidad con sistemas externos e internos y el uso intensivo de tecnologías emergentes se conviertan en la norma operativa. La acción estratégica debe servir como una herramienta efectiva para incidir en la gestión pública hacia la transparencia, la eficiencia y el desarrollo sostenible.

Este modelo refleja las tendencias actuales en materia de fiscalización y vigilancia pública a nivel nacional e internacional, destacando que el control fiscal en Colombia atraviesa un momento crítico de transformación que demanda la integración efectiva de estas tres dimensiones: un control fiscal constitucionalmente definido que fortalece la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible; una modalidad de control preventiva y concomitante para anticiparse a los riesgos

fiscales y proteger oportunamente el patrimonio público y una acción estratégica, inteligente y tecnológicamente avanzada por parte de las EFS que garantice la eficiencia y eficacia en la gestión pública, orientando su actuar desde la proactividad y la anticipación estratégica.

El modelo colombiano se ha alineado con las recomendaciones internacionales. En efecto, la INTOSAI promueve la transición de los sistemas de auditoría hacia modelos que integren la vigilancia basada en riesgos, la auditoría continua, el monitoreo digital y la anticipación estratégica. Estas recomendaciones han sido retomadas por la OCDE en su estudio sobre la CGR (2021), en el que se afirma que el control preventivo puede aumentar la eficiencia del gasto y reducir las pérdidas fiscales, si se ejecuta bajo parámetros de integridad, profesionalismo y uso intensivo de tecnologías.

De manera complementaria, estudios como el de López Valencia, Díaz y Montes (2018) plantean que la reforma del control fiscal en Colombia exige un ajuste normativo y una transformación cultural e institucional de fondo. Para que la metodología preventiva y concomitante funcione, se requiere una reconfiguración de los marcos mentales de los funcionarios, un fortalecimiento de las capacidades técnicas y una apertura hacia formas colaborativas y articuladas de vigilancia pública.

La metodología del presente libro parte de una pregunta orientadora: *¿Cómo se puede comprender y construir el conocimiento sobre el control fiscal preventivo y concomitante en Colombia desde una mirada estratégica, crítica y transformadora?*

Esta pregunta interpela el núcleo epistemológico del saber fiscal y requiere una revisión de los marcos de pensamiento que históricamente han configurado las prácticas de control en el Estado colombiano.

8.1. Desarrollo metodológico para el control fiscal preventivo y concomitante

Para el abordaje del desarrollo metodológico para operacionalizar el control fiscal preventivo y concomitante, se parte de tres tipos de instrumentos: tecnológicos, analíticos y comunicativos. Estas herramientas buscan ampliar las capacidades institucionales para actuar en tiempo real, reducir riesgos fiscales y promover la rendición de cuentas en entornos de alta complejidad.

Tabla 6. Instrumentos, métodos y técnicas.

Instrumentos	Propósitos	Métodos	Técnicas
Tecnológicos	Integrar infraestructura digital para facilitar la vigilancia en tiempo real, el cruce de datos, la emisión de alertas y la interoperabilidad de sistemas de información entre entidades del Estado.	Vigilancia digital Interoperabilidad institucional	Alertas tempranas Big Data Monitoreo continuo
Analíticos	Aplicar herramientas de análisis estructural, prospectivo y de escenarios para identificar factores de cambio, evaluar riesgos y proyectar trayectorias del control fiscal preventivo.	Análisis estructural Mapeo de Actores Prospección estratégica	Análisis estructural MICMAC, Técnica de Pareto y Abaco de Regnier Morfología de escenarios Cierre de brechas
Comunicativos	Construir una narrativa compartida y participativa sobre el valor del control fiscal, mediante estrategias de pedagogía social, apropiación ciudadana y transferencia de conocimiento hacia actores clave.	Discusión estratégica Apropiación social del conocimiento	Diálogo deliberativo Divulgación técnica simplificada Plataformas participativas

Fuente: Elaboración propia.

Figura 13. Tríada de instrumentos para la metodología del control fiscal preventivo y concomitante.



Instrumentos tecnológicos:

Se destacan aquí los sistemas de auditoría digital, el uso de plataformas interoperables, la inteligencia artificial para detección de anomalías, el análisis predictivo de datos y el uso de tableros de control en línea. Estas tecnologías permiten una observación continua del comportamiento fiscal y generan alertas automáticas ante desviaciones significativas. Ejemplos como el Observatorio Estratégico de Estudios de Futuro de la CGR constituyen innovaciones relevantes que articulan vigilancia, predicción y decisión institucional.

Tabla 7. Sistemas de auditoría digital.

Proceso	Función pública del control fiscal
Componente	Modernización técnica de la auditoría fiscal
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
La transformación digital del control fiscal responde a la necesidad de hacer más eficiente, sistemático y continuo el ejercicio de auditoría pública. Los sistemas de auditoría digital permiten automatizar tareas repetitivas, realizar cruces de información masiva, analizar patrones de comportamiento y ejecutar auditorías sin necesidad de visitas presenciales. Según la INTOSAI (2022), estos sistemas han reducido en más del 40 % el tiempo de reacción ante riesgos en países que los implementaron, como Estonia, Corea del Sur y Brasil. En Colombia, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General ha comenzado a operar bajo estos principios con resultados incipientes. La auditoría digital mejora la eficiencia técnica y redefine el rol del auditor como analista de datos y constructor de alertas tempranas.	
Método	Auditoría continúa basada en datos digitales
Técnica	Implementación de software de auditoría digital (e-audit) con lógica de revisión permanente de transacciones.
Procedimiento	Diseño de un marco de auditoría digital alineado con estándares internacionales (INTOSAI, OCDE). Instalación de software especializado en auditoría automatizada (como IDEA, ACL o sistemas propios interoperables). Configuración de rutinas de control continuo: revisión automática de transacciones financieras, cumplimiento contractual, ejecución presupuestal. Integración del sistema con bases de datos fiscales, financieras y de contratación estatal. Capacitación intensiva al equipo auditor en habilidades digitales, minería de datos y lectura de patrones anómalos. Desarrollo de reportes automatizados con umbrales de riesgo configurables. Validación técnica y ética de hallazgos antes de emitir alertas o intervenir procesos.
Transferencia de conocimiento	Los sistemas de auditoría digital permiten construir repositorios institucionales de conocimiento fiscal. Su implementación fomenta la estandarización de procesos, la replicabilidad de metodologías, y la formación de comunidades técnicas alrededor de la analítica pública. Además, fortalecen la memoria institucional y posibilitan auditorías comparativas en el tiempo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Plataforma interoperable de datos para control fiscal preventivo.

Proceso	Preventivo y concomitante
Componente	Infraestructura tecnológica
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
La interoperabilidad es un prerrequisito para una vigilancia fiscal en tiempo real. La fiscalización preventiva y concomitante requiere acceso inmediato a datos críticos: contratación, pagos, ejecución física y financiera, cronogramas y beneficiarios. Sin integración entre sistemas institucionales, la vigilancia es fragmentada, lenta y expuesta al error. Según la OCDE (2021), “los sistemas interoperables permiten respuestas más oportunas y efectivas frente a irregularidades potenciales”. En Colombia, múltiples contralorías carecen de conectividad sistémica, lo que limita su capacidad para generar alertas o intervenir oportunamente. Esta plataforma busca cerrar dicha brecha estructural. .	
Método	Arquitectura de integración de datos públicos
Técnica	Interoperabilidad semántica, técnica y organizacional (basada en el enfoque OCDE-IDI).
Procedimiento	Diagnóstico institucional de bases de datos disponibles. Mapeo de flujos de información entre actores públicos (contratación, hacienda, planeación, etc.). Establecimiento de estándares técnicos comunes (API, XML, JSON, metadatos). Conexión segura entre plataformas mediante arquitectura interoperable. Diseño de dashboards automatizados para visualización de alertas. Pruebas piloto con información sensible (contratos, pagos, ejecución presupuestal). Evaluación continua de desempeño y mejoras iterativas.
Transferencia de conocimiento	El sistema interoperable es también una plataforma pedagógica para los actores del control fiscal. Su implementación facilita la creación de nodos de inteligencia institucional, formación en datos abiertos y diseño de alertas automatizadas compartidas entre entidades. Contribuye además a construir una cultura de la anticipación y la acción coordinada en el control fiscal preventivo.

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 9. IA para detección de anomalías.

Proceso	Preventivo y concomitante
Componente	Detección anticipada de riesgos fiscales
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
El uso de inteligencia artificial (IA) en el control fiscal representa un salto cualitativo hacia un modelo preventivo, capaz de anticipar riesgos mediante el análisis de patrones atípicos en grandes volúmenes de datos. Esta herramienta permite identificar desviaciones contractuales, conflictos de interés, sobrecostos, proveedores fantasmas y comportamientos anómalos antes de que se materialice el daño. Según la INTOSAI (2023), los países que han implementado modelos de IA para la detección temprana de fraude y corrupción han logrado reducir en hasta un 35 % la incidencia de irregularidades. En Colombia, el sistema DIARI de la CGR ya ha comenzado a usar algoritmos de correlación y clasificación para emitir alertas en tiempo real en sectores como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y obras de infraestructura (CGR, 2023). Este enfoque transforma el papel del auditor en analista predictivo y refuerza la función pedagógica del control fiscal al anticiparse a los riesgos antes de su consumación.	
Método	Aprendizaje automático supervisado y no supervisado (Machine Learning)
Técnica	Modelos de detección de anomalías basados en redes neuronales, algoritmos de clustering y árboles de decisión.
Procedimiento	Recopilación y consolidación de datos históricos de gestión fiscal: contratos, pagos, cronogramas, ejecutores. Limpieza, normalización y estructuración de datos para entrenamiento de modelos. Selección de variables clave asociadas a comportamientos de riesgo (índices de sobrecostos, tiempos de ejecución, cambios contractuales, entre otros). Entrenamiento del modelo con datos etiquetados (supervisado) y sin etiquetar (no supervisado) para detectar desviaciones respecto a los patrones históricos. Generación de alertas tempranas cuando se detecten anomalías significativas o patrones de comportamiento atípicos. Evaluación humana del riesgo y validación del hallazgo para evitar falsos positivos. Retroalimentación constante del modelo con nuevos datos y resultados auditados para mejorar su precisión.
Transferencia de conocimiento	Los sistemas de IA generan bases de conocimiento vivo a partir del aprendizaje constante. Esta herramienta permite consolidar patrones de riesgo, sistematizar lecciones aprendidas y desarrollar capacidades institucionales en ciencia de datos. Asimismo, facilita la colaboración entre áreas técnicas, territoriales y temáticas para una acción fiscal sincronizada y predictiva.

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 10. Análisis predictivo de datos.

Proceso	Preventivo y concomitante.
Componente	Anticipación de escenarios de riesgo fiscal
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
El análisis predictivo de datos consiste en aplicar técnicas estadísticas avanzadas y algoritmos matemáticos para identificar tendencias, correlaciones y comportamientos futuros de variables fiscales clave. En el control fiscal preventivo, esta herramienta permite anticipar incumplimientos contractuales, alertar sobre entidades con alto riesgo de desviaciones presupuestales y prever escenarios de impacto económico adverso. La OCDE (2021) ha señalado que las Entidades Fiscalizadoras Superiores que utilizan modelos predictivos han incrementado en más del 40 % su capacidad de detección temprana de anomalías. En Colombia, la CGR ha empezado a integrar este enfoque en su Observatorio Estratégico de Estudios de Futuro, utilizando técnicas como regresión logística, análisis de series temporales y minería de datos para predecir riesgos en sectores críticos como infraestructura, salud y educación (CGR, 2023). El análisis predictivo dota al control fiscal de una visión anticipatoria que transforma la vigilancia de ex post a ex ante.	
Método	Modelamiento estadístico y minería de datos
Técnica	Modelos de regresión, análisis de series de tiempo, algoritmos de predicción, árboles de decisión y análisis de sentimiento.
Procedimiento	Identificación de fuentes confiables de datos fiscales (SIA, SECOP, SISCONPES, sistemas contables territoriales). Recolección de variables cuantitativas históricas relacionadas con contratación, ejecución presupuestal, cumplimiento de metas y tiempos. Aplicación de algoritmos predictivos para modelar tendencias y correlaciones entre variables. Construcción de escenarios probabilísticos de riesgo fiscal, categorizados por impacto y probabilidad. Emisión de alertas institucionales cuando se supera un umbral de riesgo proyectado. Socialización de los hallazgos con equipos técnicos y unidades de control territorial para acciones de acompañamiento. Validación permanente del modelo con nuevos datos y retroalimentación de las auditorías realizadas.
Transferencia de conocimiento	El análisis predictivo se convierte en una herramienta formativa para el talento humano fiscalizador, promoviendo una cultura basada en el uso estratégico de la información. Sus resultados alimentan procesos de toma de decisiones, orientación técnica y rediseño de metodologías de control, articulando capacidades analíticas, tecnológicas y territoriales en un entorno interoperable. También promueve la colaboración interinstitucional y la construcción de alertas territoriales compartidas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Tableros de control en línea.

Proceso	Acción estratégica de las EFS
Componente	Visualización estratégica de la gestión fiscal
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
Los tableros de control en línea (dashboard systems) constituyen una herramienta de gestión visual que integra múltiples fuentes de información en tiempo real, permitiendo monitorear el comportamiento de variables clave del gasto público. Son útiles para representar indicadores financieros, contractuales, logísticos y operativos en formatos gráficos amigables. En el contexto del control fiscal estratégico, su implementación permite a las contralorías anticipar desviaciones, priorizar auditorías y coordinar intervenciones a nivel nacional y territorial. De acuerdo con la OCDE (2021), el 78 % de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que adoptan sistemas de visualización en línea reportan mejoras significativas en la oportunidad de sus alertas preventivas y en la eficiencia de sus procesos de fiscalización. En Colombia, la CGR ha avanzado en esta línea mediante la integración del SISCONPES, el Observatorio Estratégico y la Plataforma DIARI, consolidando tableros temáticos sobre contratación pública, ejecución presupuestal, educación y salud (CGR, 2023). Estos tableros permiten segmentar alertas por riesgo, departamento y entidad contratante, con actualizaciones semanales o diarias.	
Método	Visualización analítica y monitoreo dinámico.
Técnica	Diseño de indicadores clave (KPIs), integración de bases de datos y herramientas de inteligencia visual como Power BI, Tableau o dashboards de desarrollo propio.
Procedimiento	Definición de indicadores estratégicos y de riesgo relacionados con la gestión fiscal (ejecución, sobrecostos, retrasos, alertas contractuales). Integración de fuentes de datos interoperables (SECOP, SIA, RUES, SISBEN, datos territoriales). Desarrollo de la estructura del tablero según líneas de vigilancia institucional (salud, infraestructura, educación, etc.). Programación de alertas visuales automáticas ante desviaciones de metas, plazos o valores críticos. Asignación de accesos diferenciados para usuarios nacionales, territoriales y ciudadanos. Actualización periódica y evaluación del uso y efectividad del tablero como instrumento de vigilancia estratégica.
Transferencia de conocimiento	Los tableros de control en línea democratizan el acceso a la información fiscal, facilitando el empoderamiento técnico de equipos de auditoría y el involucramiento ciudadano. Fomentan la transparencia visual y la interacción con los datos por parte de la sociedad civil, promoviendo una gobernanza basada en evidencia. Sirven también como insumo pedagógico para procesos de formación interna y construcción de capacidades territoriales.

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos analíticos:

Incluyen matrices de riesgo fiscal. Una de las innovaciones más relevantes del control fiscal preventivo y concomitante es su capacidad para incorporar de manera sistemática el análisis del riesgo fiscal en las decisiones de auditoría, vigilancia y evaluación. A diferencia del control tradicional, que se focalizaba en revisar la legalidad formal de los actos administrativos, este nuevo enfoque permite identificar situaciones de vulnerabilidad que, sin ser ilegales, pueden comprometer la sostenibilidad financiera del Estado o generar perjuicios patrimoniales futuros. Se trata de anticipar el riesgo.

El riesgo fiscal, en este contexto, se define como la probabilidad de ocurrencia de eventos que afecten negativamente el cumplimiento de los fines del Estado, la eficiencia del gasto público o la integridad del presupuesto. Su análisis metodológico requiere herramientas que permitan evaluar tanto los factores internos de las entidades (gobernanza, capacidades, cumplimiento de metas) como los factores externos (entorno económico, decisiones legislativas, condiciones contractuales). Estas permitirán disminuir las probabilidades de darse el riesgo.

Entre los instrumentos utilizados destacan las **matrices de riesgo fiscal**, las cuales permiten clasificar los eventos según su probabilidad de ocurrencia y el impacto que podrían generar. También se aplican modelos de análisis de vulnerabilidad, indicadores de alerta, y metodologías como el “mapa de calor”, que facilita la visualización de zonas de alto riesgo en los procesos de contratación, ejecución presupuestal o manejo de activos.

Todo aproximando a una discusión de carácter estratégico en el manejo de los riesgos.

La Contraloría General de la República ha incorporado estas herramientas en sus ejercicios de auditoría en tiempo real, especialmente en sectores como salud, educación, infraestructura y contratación pública, donde el riesgo fiscal es particularmente elevado debido al volumen de recursos y la complejidad operativa. Estas herramientas permiten orientar la acción institucional de manera más eficiente, focalizando recursos de auditoría en zonas críticas, reduciendo tiempos de respuesta y aumentando la capacidad de prevención. En últimas, aproximados a las decisiones más pertinentes.

Desde la perspectiva normativa, el Decreto 403 de 2020 habilita expresamente a las contralorías para realizar este tipo de análisis en el marco del control concomitante. Asimismo, la OCDE (2021) y la INTOSAI han recomendado fortalecer la capacidad de análisis de riesgo como pilar del nuevo modelo de fiscalización pública. Sin embargo, su implementación exige superar barreras estructurales como la baja interoperabilidad de sistemas, la resistencia cultural al cambio y la escasa formación en analítica de datos dentro de las EFS. En el fondo, es un cambio de carácter cultural.

Tabla 12. Matrices de riesgo fiscal.

Proceso	Preventivo y concomitante
Componente	Diagnóstico estratégico del riesgo fiscal
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
Las matrices de riesgo fiscal constituyen un instrumento analítico diseñado para identificar, clasificar y priorizar amenazas potenciales que puedan afectar el cumplimiento de los fines del Estado, la eficiencia del gasto público o la integridad del presupuesto. A diferencia del control posterior, que se concentra en la legalidad de actos ya ejecutados, este enfoque permite intervenir antes de que el daño ocurra, con base en análisis predictivos. Estas matrices cruzan variables como la probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto, permitiendo construir mapas de calor y focos de alerta estratégica. Según la OCDE (2021), los sistemas de control fiscal que aplican metodologías de riesgo han incrementado en un 34 % su capacidad para prevenir hallazgos significativos, optimizando la asignación de auditorías. En Colombia, la Contraloría General de la República ha usado matrices de riesgo para priorizar vigilancia en sectores de alta exposición como salud, contratación pública, educación e infraestructura (CGR, 2023). Este instrumento se consolida normativamente con el Decreto 403 de 2020, que faculta expresamente a las contralorías para realizar seguimiento concomitante y basado en riesgo. Además, se alinea con estándares internacionales propuestos por INTOSAI (2020), que promueven el enfoque basado en riesgo como elemento clave del control público moderno.	
Método	Clasificación y priorización de eventos de riesgo.
Técnica	Identificación de factores de riesgo internos (fallas de gobernanza, baja ejecución, incumplimiento de metas). Evaluación de factores externos (volatilidad económica, cambios normativos, presión contractual). Valoración de probabilidad e impacto a través de escalas ordinales o ponderaciones numéricas. Visualización del resultado mediante matrices bidimensionales (riesgo inherente vs. impacto residual). Determinación de zonas críticas de intervención, con focos de alerta definidos para el despliegue auditor.
Procedimiento	Recopilación de datos cuantitativos y cualitativos relevantes a nivel institucional, sectorial o territorial. Aplicación de matrices clasificatorias con criterios técnicos para determinar niveles de exposición al riesgo fiscal. Generación de mapas de calor para la visualización de amenazas por áreas funcionales. Articulación de estos insumos con los planes de auditoría y seguimiento concomitante. Retroalimentación continua con actualizaciones periódicas según cambios en el entorno y resultados obtenidos.
Transferencia de conocimiento	Las matrices de riesgo permiten una mejor formación de los equipos de auditoría, fomentan la cultura de la prevención y promueven una visión estratégica del control fiscal. Su uso facilita la capacitación en herramientas analíticas, permite crear modelos replicables entre entidades territoriales, y alimenta el diseño de tableros de control y sistemas de alertas. Además, fortalece el diálogo técnico entre las EFS y otros actores del ecosistema de vigilancia (ciudadanía, academia, entes contratantes), contribuyendo a un modelo de control más proactivo y colaborativo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Análisis de vulnerabilidades sectoriales.

Proceso	Acción estratégica de las EFS.
Componente	Intervención sectorial focalizada basada en evidencia.
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
El análisis de vulnerabilidades sectoriales constituye un instrumento clave en la modernización del control fiscal, al permitir una comprensión profunda de las debilidades estructurales que afectan el desempeño de sectores estratégicos del gasto público como salud, educación, infraestructura o ambiente. A diferencia de aproximaciones genéricas, este tipo de análisis parte de una caracterización sistémica de los factores que amplifican los riesgos de ineficiencia, corrupción o pérdida patrimonial, permitiendo una intervención diferenciada según las particularidades del sector. Este instrumento se enmarca en el principio de especialización del control, reconocido por la OCDE (2021), que ha identificado que las EFS que aplican análisis sectorial especializado incrementan en más del 40 % la calidad de sus auditorías y la focalización del esfuerzo institucional. En Colombia, la CGR ha implementado unidades sectoriales de análisis como parte de su estrategia de vigilancia estratégica, empleando este tipo de herramientas para anticipar cuellos de botella, desviaciones contractuales o debilidades normativas (CGR, 2023).	
Método	Diagnóstico estructural de sectores críticos.
Técnica	Levantamiento de información sectorial (normativa, presupuestal, contractual, operativa). Aplicación de modelos comparativos de desempeño entre territorios o entidades. Identificación de nudos críticos, cuellos de botella y brechas de gestión. Evaluación de condiciones institucionales, como capacidad instalada, gobernanza y Transparencia. Generación de perfiles de riesgo sectorial con recomendaciones específicas.
Procedimiento	Definición del sector a analizar y acopio de información relevante (indicadores, marcos regulatorios, fallos de auditoría anteriores). Aplicación de instrumentos de análisis estructural como matrices FODA sectoriales, árboles de problemas o mapas de procesos críticos. Identificación de factores de vulnerabilidad que comprometan la eficacia del gasto y la gestión pública. Formulación de escenarios de intervención y recomendaciones técnicas. Articulación con los planes de auditoría nacional y territorial, priorizando zonas de riesgo alto o histórico de fallos reiterativos.
Transferencia de conocimiento	Este instrumento permite construir capacidades especializadas dentro de las EFS, fomentando la generación de conocimiento aplicado al control fiscal. Facilita la creación de unidades sectoriales internas, líneas de investigación técnica y redes de colaboración entre contralorías que enfrentan problemáticas comunes. También sirve como base para la rendición pública de cuentas sectoriales, la formulación de alertas ciudadanas y el diálogo técnico con ministerios y entidades rectoras. Su uso fortalece la función estratégica del control, dotándolo de mayor profundidad, pertinencia y legitimidad social.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Evaluación del impacto presupuestal de decisiones administrativas.

Proceso	Función pública del control fiscal
Componente	Evaluación anticipada del impacto fiscal de decisiones administrativas
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
En el marco del control fiscal preventivo y concomitante, la evaluación del impacto presupuestal se consolida como una herramienta esencial para anticipar consecuencias negativas de decisiones administrativas sobre la sostenibilidad financiera del Estado. No basta con verificar la legalidad del acto; se requiere estimar su efecto real sobre el presupuesto, la equidad intertemporal y la eficiencia del gasto. Esta herramienta permite valorar si decisiones como reestructuraciones, contratos especiales, cambios normativos o adiciones presupuestales comprometen el equilibrio financiero. Según la OCDE (2021), al menos el 55 % de las auditorías de desempeño más eficaces incorporan análisis de impacto presupuestal ex ante. En Colombia, el Decreto 403 de 2020 habilita este enfoque como parte de la vigilancia en tiempo real. Su aplicación exige capacidades técnicas, modelación financiera, y trabajo conjunto entre áreas jurídicas, contables y económicas de las EFS (CGR, 2023; INTOSAI, 2020)..	
Método	Evaluación presupuestal anticipada.
Técnica	Modelación de escenarios financieros. Evaluación de sostenibilidad presupuestal de decisiones administrativas. Análisis costo-beneficio de medidas adoptadas. Simulación de impacto en planes financieros y proyecciones multianuales. Valoración de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los planes sectoriales.
Procedimiento	Identificación de la decisión administrativa objeto de evaluación (ej. nuevos contratos, cambios salariales, reformas estructurales). Recolección de datos financieros históricos y normativos. Modelación de impacto en términos de gasto público, pasivos contingentes, ingresos y efectos colaterales. Simulación de escenarios: optimista, base y pesimista. Emisión de advertencias técnicas y recomendaciones para ajuste, mitigación o reversión de decisiones con alto riesgo fiscal.
Transferencia de conocimiento	Este instrumento fortalece la capacidad predictiva del control fiscal, contribuyendo a una gestión pública más responsable y basada en evidencia. Además, promueve una cultura de evaluación dentro de las entidades auditadas, facilita la articulación entre planeación y control, y brinda insumos claves para la elaboración de alertas tempranas, criterios de auditoría estratégica y acompañamiento técnico a los tomadores de decisiones. Favorece el diálogo entre la CGR y los órganos ejecutores, promoviendo decisiones más informadas y sostenibles.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Herramientas para el mapeo de actores críticos.

Proceso	Acción estratégica de las EFS
Componente	Gestión de relaciones estratégicas y análisis de poder e influencia
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
El control fiscal contemporáneo exige comprender los hechos contables o financieros, las dinámicas de poder, intereses y relaciones que configuran las decisiones públicas. El mapeo de actores críticos permite identificar personas, instituciones o grupos que, por su influencia o capacidad de decisión, pueden afectar positiva o negativamente la integridad del gasto público. Este análisis se fundamenta en enfoques de gobernanza, auditoría relacional y control estratégico, promovidos por la OLACEFS (2021) y la INTOSAI (2020). Permite detectar focos de captura institucional, riesgos de colusión, redes clientelares o alianzas estratégicas relevantes en sectores como infraestructura, salud, contratación y subsidios. En Colombia, su uso se ha extendido en auditorías de proyectos de alto impacto y programas con múltiples niveles de ejecución y actores implicados (CGR, 2023; López Valencia et al., 2021).	
Método	Análisis estratégico de relaciones de poder.
Técnica	Análisis de actores y mapeo de poder/influencia. Matrices de posicionamiento e intereses. Análisis de redes sociales e institucionales. Matriz de involucramiento y afectación (Stakeholder Mapping). Identificación de cuellos de botella institucionales.
Procedimiento	Identificación de actores institucionales, comunitarios, políticos, técnicos y privados con relación directa o indirecta al proceso o sector auditado. Clasificación según grado de poder, influencia, legitimidad, urgencia e interés. Construcción de mapas visuales que representen relaciones formales e informales, aliados y opositores. Detección de actores clave para cooperación, mitigación de riesgos, o intervención focalizada. Incorporación del mapeo como insumo estratégico para orientar decisiones de auditoría, diseño de alertas tempranas y acciones preventivas.
Transferencia de conocimiento	El mapeo de actores críticos potencia la focalización del control, mejora la comunicación institucional, fortalece el diálogo intersectorial y promueve auditorías más integradas. Es una herramienta útil para entender contextos territoriales complejos, gestionar conflictos institucionales y construir coaliciones para el buen gobierno. Su apropiación por parte de los equipos de auditoría permite una vigilancia más contextualizada, estratégica y proactiva..

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos comunicativos:

El control fiscal requiere también una dimensión de pedagogía pública y comunicación estratégica. Para ello, se incluyen herramientas como boletines de riesgo, cartografías ciudadanas

del gasto, narrativas visuales de casos emblemáticos y campañas de sensibilización. La participación informada de la ciudadanía es un componente clave para la legitimidad del modelo preventivo.

Tabla 16. Boletines de riesgo.

Proceso	Función pública del control fiscal
Componente	Evaluación anticipada del impacto fiscal de decisiones administrativas
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
En el marco del control fiscal preventivo y concomitante, la evaluación del impacto presupuestal se consolida como una herramienta esencial para anticipar consecuencias negativas de decisiones administrativas sobre la sostenibilidad financiera del Estado. No basta con verificar la legalidad del acto; se requiere estimar su efecto real sobre el presupuesto, la equidad intertemporal y la eficiencia del gasto. Esta herramienta permite valorar si decisiones como reestructuraciones, contratos especiales, cambios normativos o adiciones presupuestales comprometen el equilibrio financiero. Según la OCDE (2021), al menos el 55 % de las auditorías de desempeño más eficaces incorporan análisis de impacto presupuestal ex ante. En Colombia, el Decreto 403 de 2020 habilita este enfoque como parte de la vigilancia en tiempo real. Su aplicación exige capacidades técnicas, modelación financiera, y trabajo conjunto entre áreas jurídicas, contables y económicas de las EFS (CGR, 2023; INTOSAI, 2020)..	
Método	Evaluación presupuestal anticipada.
Técnica	Modelación de escenarios financieros. Evaluación de sostenibilidad presupuestal de decisiones administrativas. Análisis costo-beneficio de medidas adoptadas. Simulación de impacto en planes financieros y proyecciones multianuales. Valoración de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los planes sectoriales.
Procedimiento	Identificación de la decisión administrativa objeto de evaluación (ej. nuevos contratos, cambios salariales, reformas estructurales). Recolección de datos financieros históricos y normativos. Modelación de impacto en términos de gasto público, pasivos contingentes, ingresos y efectos colaterales. Simulación de escenarios: optimista, base y pesimista. Emisión de advertencias técnicas y recomendaciones para ajuste, mitigación o reversión de decisiones con alto riesgo fiscal.
Transferencia de conocimiento	Este instrumento fortalece la capacidad predictiva del control fiscal, contribuyendo a una gestión pública más responsable y basada en evidencia. Además, promueve una cultura de evaluación dentro de las entidades auditadas, facilita la articulación entre planeación y control, y brinda insumos claves para la elaboración de alertas tempranas, criterios de auditoría estratégica y acompañamiento técnico a los tomadores de decisiones. Favorece el diálogo entre la CGR y los órganos ejecutores, promoviendo decisiones más informadas y sostenibles.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 17. Cartografías ciudadanas del gasto como instrumento comunicativo.

Proceso	Función pública del control fiscal
Componente	Comunicación estratégica y pedagogía pública
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
El control fiscal como función pública requiere ser comprendido y apropiado por la ciudadanía para alcanzar legitimidad democrática. Las cartografías ciudadanas del gasto permiten traducir el lenguaje técnico en información accesible, territorializada y visual, que promueve el control social y la vigilancia colaborativa. Este instrumento conecta el conocimiento técnico con las realidades locales, democratizando la información presupuestal y fomentando una ciudadanía fiscal activa.	
Método	Visualización participativa.
Técnica	Mapeo colectivo del gasto público.
Procedimiento	Se identifican territorios priorizados con alta inversión pública o riesgo fiscal. Se recogen datos del gasto ejecutado y proyectado, segmentado por sectores (salud, educación, infraestructura, etc.). A través de ejercicios participativos, se construyen mapas ciudadanos que visibilizan cómo y dónde se invierten los recursos. Estos se complementan con indicadores de ejecución, alertas de riesgo y enlaces a auditorías vigentes. Las cartografías se presentan en plataformas digitales abiertas, con lenguaje accesible y recursos multimedia (videos, infografías, audio guías)..
Transferencia de conocimiento	Las cartografías fortalecen el control ciudadano al permitir el seguimiento visual de la inversión pública. Se integran a campañas de educación fiscal, escuelas de control social y plataformas de veeduría comunitaria. Su uso estimula la creación de alertas desde el territorio y permite retroalimentar los procesos de auditoría desde la experiencia ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18. Narrativas visuales de casos emblemáticos.

Proceso	Preventivo y concomitante
Componente	Comunicación estratégica para la prevención temprana del daño fiscal
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
Las narrativas visuales transforman informes técnicos complejos en relatos comprensibles que permiten advertir, ilustrar y sensibilizar sobre riesgos fiscales. A través de infografías, animaciones, minidocumentales y líneas de tiempo interactivas, estos relatos permiten visibilizar cómo se configuran los eventos que derivan en daño patrimonial. Su objetivo no es solo comunicar, sino prevenir, al ilustrar patrones de riesgo que pueden ser reconocidos por gestores públicos, entes de control y ciudadanía. Constituyen una herramienta pedagógica orientada a cambiar comportamientos institucionales mediante la persuasión visual y emocional.	
Método	Comunicación visual aplicada al control fiscal.
Técnica	Producción de contenidos audiovisuales y multiformato a partir de análisis de casos reales.
Procedimiento	Se seleccionan casos emblemáticos de daño fiscal (por ejemplo, Reficar, Centros Poblados, OCAD Paz). A partir de auditorías, fallos fiscales y reportes de riesgo, se reconstruyen las trayectorias de cada caso mediante herramientas visuales. Se identifican los hitos, omisiones, señales de advertencia desatendidas y decisiones críticas. Estos elementos se transforman en relatos accesibles mediante el diseño gráfico, storytelling y animación digital. Se divulgan a través de plataformas digitales, medios de comunicación y redes sociales institucionales para generar conciencia, discusión pública y cultura de la prevención.
Transferencia de conocimiento	Las narrativas visuales se articulan con estrategias de educación fiscal, campañas institucionales y formación de funcionarios. Sirven como insumo para capacitaciones, espacios deliberativos y producción de alertas institucionales, ayudando a visibilizar las causas sistémicas del daño fiscal y construir memoria institucional en torno a la prevención.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 19. Campañas de sensibilización.

Proceso	Función pública del control fiscal.
Componente	Promoción de cultura fiscal preventiva y corresponsable
ARGUMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA	
Las campañas de sensibilización son instrumentos estratégicos que permiten posicionar el control fiscal como una función pública de interés colectivo. Informan sobre los mecanismos de vigilancia y construyen imaginarios sociales en torno a la corresponsabilidad, el uso transparente del erario y la prevención del daño fiscal. Su fundamento epistemológico radica en el reconocimiento de la ciudadanía como actor clave del sistema de vigilancia como coproductora de control. Estas campañas movilizan emociones, valores y prácticas cívicas que fortalecen la legitimidad del modelo preventivo y concomitante.	
Método	Comunicación persuasiva y educación cívica.
Técnica	Diseño y ejecución de campañas multicanal (digital, radial, territorial, institucional) con enfoque segmentado y participativo.
Procedimiento	Se inicia con la identificación de audiencias clave: funcionarios públicos, ciudadanos, veedurías, jóvenes, líderes comunitarios, etc. Luego, se diseñan mensajes pedagógicos y narrativos que promuevan la vigilancia fiscal como deber cívico y herramienta de defensa del interés general. Se utilizan canales como redes sociales, emisoras comunitarias, material educativo impreso, podcasts, cápsulas audiovisuales, y talleres presenciales. Estas campañas están ancladas en principios de transparencia, corresponsabilidad y vigilancia activa, y su diseño debe ser contextualizado territorialmente.
Transferencia de conocimiento	Los contenidos generados son reutilizados en procesos de formación, integración institucional y rendición de cuentas ciudadana. Además, los resultados (nivel de alcance, cambios en percepción o participación) retroalimentan las estrategias comunicativas futuras y fortalecen la dimensión pedagógica del control fiscal.

Fuente: Elaboración propia.

8.2. Implicaciones metodológicas del control no vinculante y no coadministrador

Una de las principales características jurídicas del control fiscal preventivo y concomitante, establecida en el artículo 267 de la Constitución y desarrollada por el Decreto 403 de 2020, es su carácter no vinculante y no coadministrador. Esta definición tiene implicaciones metodológicas profundas, que exigen repensar los límites, alcances y formas de actuación de las entidades fiscalizadoras en este nuevo escenario de vigilancia.

En primer lugar, la no vinculatoriedad implica que las advertencias, observaciones o recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales no tienen efecto coercitivo inmediato. No se trata de actos administrativos que generen obligaciones jurídicas directas, sino de pronunciamientos técnicos y argumentativos que buscan alertar sobre posibles riesgos o desviaciones. Esta condición exige que el control preventivo se construya sobre la autoridad del conocimiento, la solidez metodológica de los análisis, la oportunidad de las intervenciones y la legitimidad institucional ante la ciudadanía y los entes vigilados.

Por ello, el control preventivo requiere una estrategia comunicativa sólida, que permita hacer visible la información, sustentar las alertas con evidencia verificable y movilizar la acción administrativa a través de la persuasión técnica y la rendición de cuentas. Esto implica, metodológicamente, el desarrollo de protocolos de emisión de alertas, guías técnicas de advertencia, procedimientos de trazabilidad de los hallazgos y mecanismos de diálogo institucional. Se orienta el trabajo hacia el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las entidades públicas.

En segundo lugar, la no coadministración establece una línea divisoria entre el rol de vigilancia y el ejercicio de la función administrativa. El control fiscal preventivo no puede tomar decisiones en nombre de la entidad vigilada ni interferir en sus actos administrativos. Esta delimitación protege la autonomía administrativa de las entidades, pero al mismo tiempo impone un reto metodológico que consiste en cómo intervenir de forma oportuna y eficaz, sin asumir decisiones ni controlar la gestión

de manera directa. Es la orientación hacia la autonomía de los sujetos de control,

La respuesta se encuentra en el diseño de herramientas que permitan una vigilancia concomitante basada en indicadores, análisis de procesos, revisión documental en tiempo real y emisión de conceptos técnicos que orienten sin sustituir. Así, la metodología se basa en el principio de “acompañamiento crítico”, que permite observar, advertir y proponer, sin invadir ni usurpar funciones. Esta figura requiere alta especialización técnica, manejo ético del conocimiento, y capacidades argumentativas para incidir sin coaccionar.

Como lo indica Agámez Berrío (2022), uno de los mayores desafíos del nuevo modelo es garantizar la efectividad del control preventivo sin que este se convierta en un obstáculo para la gestión pública o en un instrumento de presión política. Por ello, las metodologías deben incorporar criterios de proporcionalidad, pertinencia, temporalidad y transparencia, que protejan tanto la integridad del control como la eficiencia del gobierno.

8.3. Limitaciones técnicas y operativas del modelo metodológico

A pesar de los avances normativos y conceptuales, la implementación metodológica del control fiscal preventivo y concomitante enfrenta múltiples limitaciones técnicas, operativas y culturales que deben ser abordadas desde una mirada crítica y propositiva. Estas limitaciones pueden agruparse en cinco grandes capacidades:

Capacidades institucionales:

Muchas contralorías territoriales carecen de personal técnico capacitado en análisis de riesgo, auditoría digital, modelado predictivo o análisis de políticas públicas. La formación tradicional en auditoría financiera no siempre se adecua a las exigencias del nuevo modelo. Se requiere un esfuerzo estructural de formación continua, profesionalización, atracción de talento joven y transferencia de conocimiento.

Tecnología e interoperabilidad:

El éxito del control fiscal en tiempo real depende del acceso a bases de datos actualizadas, interoperables y completas. Sin embargo, aún persisten obstáculos como la fragmentación de sistemas de información, la falta de estándares comunes entre entidades y la escasa inversión en plataformas tecnológicas por parte de muchas administraciones locales. En este contexto surge un enfoque de carácter sistémico.

Resistencia al cambio:

El nuevo modelo exige una transformación cultural tanto dentro de las entidades de control como en las administraciones públicas. Persisten prácticas burocráticas, desconfianza mutua, miedo a la intervención y concepciones restrictivas del control como castigo. Esta cultura limita la implementación de metodologías preventivas, que requieren diálogo, cooperación y apertura al escrutinio.

Debilidad del control social:

La ciudadanía sigue siendo, en muchos contextos, un actor pasivo o marginal en el proceso de vigilancia fiscal. La falta de información clara, la complejidad de los procedimientos y la desconfianza en las instituciones impiden el ejercicio efectivo del control ciudadano. La metodología debería incorporar estrategias de inclusión, educación fiscal, herramientas de visualización de datos y mecanismos de participación accesibles.

Marco normativo fragmentado:

Aunque el Acto Legislativo 04 de 2019 establece un marco general, aún existen vacíos normativos. Se presentan contradicciones entre niveles de gobierno y falta de reglamentación en temas clave como el uso de tecnologías, el tratamiento de alertas o la articulación con el Ministerio Público. Esta situación dificulta la consolidación de un modelo metodológico coherente, integral y armonizado.

Reconocer estas limitaciones no implica desestimar el modelo, sino fortalecer su implementación con acciones concretas de reforma institucional, inversión tecnológica, formación, y diálogo con actores clave. Como lo plantea el Estado del Arte elaborado por la Auditoría General de la República, el éxito del control fiscal preventivo depende de la madurez de los sistemas institucionales y del compromiso de todos los actores con una vigilancia que anticipe, disuada y transforme.

8.4. Recomendaciones estratégicas para la evolución metodológica

A partir del análisis desarrollado en este capítulo, se pueden formular un conjunto de recomendaciones orientadas a consolidar y evolucionar el modelo metodológico del control fiscal preventivo y concomitante:

- > Construir una metodología unificada y escalable que permita su aplicación tanto en la CGR como en las contralorías territoriales, adaptándola a la capacidad institucional, el nivel de riesgo y las prioridades sectoriales.
- > Fortalecer las capacidades analíticas de las entidades de control a través de programas de formación interdisciplinaria en auditoría en tiempo real, inteligencia institucional, análisis de datos, gestión de riesgos y comunicación estratégica.
- > Desarrollar plataformas tecnológicas interoperables, con tableros de control accesibles, motores de alerta automática, integración con sistemas contables y financieros del Estado, y herramientas de visualización comprensibles para la ciudadanía.
- > Generar metodologías participativas que integren la ciudadanía, los organismos de control social, las veedurías ciudadanas y los medios de comunicación, como aliados en la detección de riesgos, la vigilancia preventiva y la denuncia oportuna.

- > Establecer un marco normativo integral, que armonice los instrumentos constitucionales, legales y técnicos del modelo preventivo, y que defina con claridad los procesos de advertencia, evaluación de impacto y articulación interinstitucional.
- > Evaluar sistemáticamente el impacto del modelo, mediante indicadores de reducción del daño fiscal, incremento de la eficiencia pública, mejora en la planeación, y disminución de procesos de responsabilidad fiscal, en los contextos donde se ha aplicado.
- > Crear una red de innovación en control fiscal, que articule universidades, centros de investigación, entidades de vigilancia y sociedad civil, para el desarrollo de metodologías, estudios de caso, experimentación tecnológica y diseño de buenas prácticas.

Estas recomendaciones apuntan a consolidar un modelo de control fiscal preventivo que sea legalmente posible, metodológicamente eficaz, culturalmente aceptado, técnicamente sustentado y socialmente legitimado. Su implementación no es un camino corto ni lineal, pero representa una apuesta estructural. Es la capacidad de ganar orientación hacia la construcción de un Estado más inteligente, proactivo y comprometido con la protección de lo público.

Conclusiones

A lo largo de este libro, se ha planteado y desarrollado un análisis integral sobre el control fiscal preventivo y concomitante, destacando su relevancia estratégica y prospectiva para fortalecer la gestión pública en Colombia. Este modelo, consolidado tras la reforma constitucional de 2019, representa un avance significativo hacia una vigilancia fiscal más efectiva, anticipatoria y orientada a resultados concretos.

Primero, se evidencia que el control fiscal preventivo y concomitante no sustituye al control posterior, sino que lo complementa eficazmente, generando un modelo de vigilancia integral capaz de anticiparse a riesgos fiscales y mitigar potenciales daños al patrimonio público. Esta modalidad exige fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas y humanas dentro de las entidades fiscalizadoras, para responder oportunamente a un entorno cada vez más dinámico y complejo.

En segundo lugar, este libro resalta la importancia fundamental de la gobernanza democrática como pilar esencial para el éxito del modelo preventivo y concomitante. El fortalecimiento de mecanismos participativos y la articulación efectiva entre actores públicos, privados y ciudadanos son determinantes para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos públicos.

Asimismo, se ha enfatizado la necesidad estratégica de incorporar tecnologías emergentes como big data, inteligencia artificial

y auditoría digital, herramientas imprescindibles para realizar monitoreos en tiempo real, mejorar la precisión en la identificación de riesgos y optimizar la asignación de recursos en la función fiscalizadora. Este proceso tecnológico debe acompañarse de una transformación cultural institucional, fomentando una ética pública basada en la anticipación, la prevención y la mejora continua.

En cuanto a las proyecciones futuras, se plantean escenarios estratégicos como la vigilancia predictiva, el control colaborativo, la fiscalidad sostenible y la respuesta ágil frente a crisis, destacando que estas hipótesis son viables y necesarias para adaptarse a las tendencias globales y locales que moldean la gestión pública contemporánea.

Finalmente, se concluye que el futuro del control fiscal preventivo y concomitante demanda un compromiso integral y sostenido por parte de las entidades fiscalizadoras, la sociedad civil, el sector privado y la academia. Es indispensable que todos estos actores participen activamente en la consolidación de un sistema fiscal que prevenga irregularidades y contribuya sustancialmente a la generación de valor público y al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible.

Este libro constituye, por tanto, una invitación al compromiso colectivo con un modelo innovador y estratégico, que garantice una gestión pública más transparente, eficiente y alineada con el interés general y el bienestar colectivo.

Bibliografía

Accountability State Authority of Egypt- ASA. (2023). El uso de la Inteligencia Artificial (IA) en la ejecución de auditorías. Intosai Journal. Obtenido de

<https://intosaijournal.org/es/journal-entry/the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-the-execution-of-audits/>

Agámez Berrío, F. (2022). El ejercicio del Control Fiscal Preventivo y Concomitante frente a la prohibición de coadministración en la gestión pública. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional: chrome-extension:

[//efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/83848/80074480.2023.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/83848/80074480.2023.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Al Marzooqi, S. A. (2021). Tecnologías prometedoras para el trabajo de auditoría del sector público a prueba de futuro. Intosai Journal. Obtenido de

<https://intosaijournal.org/journal-entry/promising-technologies/#:~:text=Blockchain,on%20its%20risks%20and%20controls>

Arias, S., & Chartier, C. (2023). Megatendencias 2023: hacia dónde vamos. Obtenido de EBV Consultores:

<https://ebvconsultores.com/megatendencias-2023-hacia-donde-vamos/>

Auditoría General de la República. (2013). La Impostergable Reingeniería del Control Fiscal Territorial: Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal. Bogotá D.C.

Auditoría General de la República. (2017). Estructura y Fortalecimiento del Control Fiscal Territorial. Bogotá. Obtenido de

<https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/132957/Estructura+y+Fortalecimiento+del+Control+Fiscal+Territorial.pdf/f2ffb99b-1b18-7313-66b8-0665dc4c2d38?t=1570032506277&download=true>

Auditoría General de la República. (2024). Metodología para la certificación anual de gestión y las evaluaciones parciales trimestrales de las contralorías territoriales. Obtenido de <https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/2138460/Metodologi%CC%81a+para+la+certificacio%CC%81n+anual+de+contralori%CC%81as+territoriales+-+Versio%CC%81n+5.0+-+2024.pdf/efcca774-2a22-935a-fbf9-145de2e0f98d?t=1743786703696&download=true>

Carballo Gutiérrez, L. (2024). El Control Fiscal Preventivo y Concomitante. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/6c224961-d2da-44a3-ac23-f65418039716/content>

Carvajal Oquendo, C., Arias, M., Aunta, A., & Merchán, J. (2016). Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz. Bogotá: Redprodepaz. doi: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es>

CEPAL. (2014). Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo. (J. Máttar, & D. Perrotti, Edits.) Santiago de Chile: Libros de la CEPAL. doi:elSBN 978-92-1-056240-9

CEPAL. (2021). Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión. Santiago. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a50be37d-9674-4faa-92d2-81455949aee5/content>

CEPAL. (s.f.). Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel. Obtenido de Comisión Económica

para América Latina y el Caribe:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cepala.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf

Chacín Mestre, H., & Quintero Galbán, L. (septiembre de 2020). Gobernanza fiscal como modelo de organización de los estados. Una revisión teórica a las primeras aproximaciones desde los análisis políticos. *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, 3(9), 193 - 201. doi:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v3i9.56>

Contraloría General de la República. (2023). *Contraloría General de la República 100 años Pasado, Presente y Futuro*. (A. P. Herrera, Ed.) Bogotá: Diseño Editorial Comunicaciones Ltda. doi: ISBN: 978-628-95426-2-2

Contraloría General de la República. (2024). *Guía de auditoría territorial en el marco de las normas internacionales - ISSAI - GAT Versión 4.0*. Obtenido de

https://www.contraloriapereira.gov.co/sitio/phocadownload/intranet/sistema_gestion_calidad/guias_manuales/2024/Guia%20de%20Auditoria%20GAT%20V.%204.0%20-%202024.pdf

Contraloría General de la República. (2025). Documento que define los factores de cambio del Observatorio en torno a la vigilancia y el control fiscal. Universidad de Antioquia.

Contraloría General de la República. (2025). Modelo del sistema de gestión a través de la puesta en marcha del observatorio estratégico de estudios de futuro como herramienta para la vigilancia y el control fiscal de la Contraloría General de la Republica.

DANE. (2023). Comunicado de prensa. Bogotá. Obtenido de

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2022.pdf>

DANE. (2025). Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2024. Obtenido de

<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Organismos de Control. Obtenido de Función Pública:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/28_organismos_control.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Tendencias y megatendencias. Política general de ordenamiento territorial. Obtenido de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexo%202%20-%20Tendencia%20y%20Megatendencias%20PGOT.pdf>

Erazo Montenegro, A. C. (2021). "Sobre la transformación del control fiscal". Control Visible Revista del Control Fiscal, 1(1), 76-80. doi:ISSN 2805-8275

FMI. (2024). Actualización de las perspectivas de la economía mundial. La economía mundial contra las cuerdas. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/07/16/world-economic-outlook-update-july-2024#:~:text=El%20crecimiento%20mundial%20permanece%20por,inflaci%C3%B3n%20persistente%20de%20los%20servicios&text=El%20crecimiento%20mundial%20proyectado%2C%20en>

Foucault, M. (2007). Nacimiento de la Biopolítica. (H. Pons, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. doi:ISBN 978-950-557-715-6

Función Pública. (1991). Constitución Política 1 de 1991 Asamblea Nacional Constituyente. Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Función Pública. (2019). Acto Legislativo 04 de 2019 Congreso de la República.

Función Pública. (16 de marzo de 2020). Decreto 403 de 2020. Obtenido de Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>

Función Pública. (2021). Ley 2094 de 2021. Bogotá D. C. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

Godet, M. (2000). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Obtenido de Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia:

<http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>

Gómez Lee, I. D. (2022). Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental. Obtenido de

<https://www.ivandariogomezlee.com/control-fiscal>

González Zapata, A., & Mosquera Perea, L. (5 de diciembre de 2019). Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019). *Revistas Universidad Santo Tomás*, 15(1), 71-90. doi:

<https://doi.org/10.15332/19090528/5742>

Guevara Valencia, A., & Cubillos Benavides, M. (2021). Anexo metodológico para la realización de auditorías remotas por parte

de las oficinas de control interno. FUNCIÓN PÚBLICA. Obtenido de chrome-extension:

//efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/40447570/2021-08-30_Anexo_+metodologico_auditorias_remotas_final.pdf/0e638a41-a03f-4ce0-159d-525c7182a3a9?t=1630436745557

Harvey, D. (2005). Breve historia del Neoliberalismo. (A. V. Mateos, Trad.) Madrid: Ediciones Akal, S.A. doi:ISBN: 978-84-460-2517-7

IDC. (05 de noviembre de 2024). La Inteligencia Artificial contribuirá con \$19.9 Billones a la economía global hasta 2030 y generará el 3,5% del PIB Global en 2030. Obtenido de IDC:

<https://my.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prEUR152702124>

IDEA Internacional. (2021). La gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina. Suecia: IDEA Internacional. doi:

<https://doi.org/10.31752/idea.2021.66>

Infobae. (20 de octubre de 2021). Contraloría expresa su preocupación por el lento avance en la reconstrucción de San Andrés. Obtenido de Infobae:

https://www.infobae.com/america/colombia/2021/10/21/contraloria-expresa-su-preocupacion-por-el-lento-avance-en-la-reconstruccion-de-san-andres/?utm_source=chatgpt.com

INTOSAI. (2019). INTOSAIP INTOSAI 20. Principios de transparencia y rendición de cuentas. INTOSAI. Obtenido de chrome-extension:

//efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principios-de-Transparencia-y-Rendicion-de-Cuentas.pdf

INTOSAI. (2019). ISSAI 100 Principios fundamentales de auditoría del

sector público. Obtenido de

<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico.pdf>

INTOSAI. (2023). Audit Methodologies for Impact. International Journal of Government Auditing, 50(3). Obtenido de

<https://www.intosaijournal.org/wp-content/uploads/issue/INTOSAI-Journal-Audit-Methodologies-for-Impact-Q3-2023-compressed.pdf>

INTOSAI. (2023). Strategic Development Plan 2023 – 2028. Obtenido de chrome-extension:

//efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmkaj/https://intosai.org/fileadmin/downloads/news/2024/2024_02_02_IFPP_final_SDP_2023-28.pdf

IPCC. (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. Geneva. doi:doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

Leite, R. (20 de diciembre de 2023). Las nuevas tecnologías pueden aumentar la eficiencia y la eficacia de las auditorías. Obtenido de El Auditor:

https://elauditor.info/actualidad/rodrigue-leite---las-nuevas-tecnologias-pueden-aumentar-la-eficiencia-y-la-eficacia-de-las-auditorias-_a65808b00ebe0921c2636a42c

Lindberg, H. (2024). El papel de las Entidades Fiscalizadoras

Superiores en un mundo cambiante. Intosaijournal. Obtenido de

<https://intosaijournal.org/es/journal-entry/el-papel-de-las-entidades-fiscalizadoras-superiores-en-un-mundo-cambiante/>

López Valencia, D., Díaz Garzón, A., & Montes Arrieta, M. (2018).

Evolución normativa y desafíos del control fiscal en Colombia.

Regulatory evolution and challenges of fiscal control in Colombia.

Obtenido de Universidad Santo Tomás: chrome-extension:

//efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repository.usta.edu.co/server/api/core/bitstreams/a43502f5-986b-43a3-bfac-39b3f8818cf7/content

López Valencia, D., Díaz Garzón, A., & Montes Arrieta, M. (2023). Evolución normativa y desafíos del control fiscal en Colombia.

Obtenido de Repositorio Usta:

<https://repository.usta.edu.co/server/api/core/bitstreams/a43502f5-986b-43a3-bfac-39b3f8818cf7/content#:~:text=En%20consecuencia%2C%20la%20Contralor%C3%ADa%20General,ejercicio%20del%20control%20fiscal%20territorial.&text=De%20estos%20cambios%2C%20se%20tie>

Mendoza Mesa, M. (junio de 2021). Control preventivo y concomitante en las contralorías territoriales. Obtenido de Repositorio Institucional Séneca: chrome-extension:

//efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/665ed35d-8547-4806-9632-69a28352edd0/content

Morin, E. (1994). Introducción al pensamiento complejo. doi:ISBN: 84-7432-518-8

Naciones Unidas. (2020). Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development. New York: United Nations Publications. doi:ISBN: 978-92-1-113000-3

Naciones Unidas. (4 de diciembre de 2023). COP28: América Latina debe invertir entre un 3,7 % y un 4,9% de su PIB en financiación climática. Obtenido de Naciones Unidas:

<https://news.un.org/es/story/2023/12/1526177>

Naciones Unidas. (s.f.). Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. Obtenido de Naciones Unidas:

<https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good->

governance#:~:text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20hace,evaluaci%C3%B3n%20al%20proceso%20de%20gobernar.

NU/INTOSAI. (2021). 25° Simposio. Obtenido de https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/un_int_symposia/reports_un_int_symp/sp/SP_25_Symp_2021_report.pdf

OCDE. (2017). Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno. Supervisión, Información y Visión. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es>

OCDE. (2018). Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. Paris: OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>

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. París: OECD Publishing. doi:ISBN 978-92-64-63884-6

OCDE. (2023). Hacia la Resiliencia y Neutralidad Climática en América Latina y el Caribe: Prioridades políticas clave. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/a73c1364-es>

Ochoa, D., & Charris, R. (22 de noviembre de 2003). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: el sistema de control fiscal nacional. Estudios gerenciales(89), 13-42. doi: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21208901>

OECD. (2016). Open Government: The Global Context and the Way Forward. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>

OECD. (2025). Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives, OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/c076d776-en>

OLACEFS. (2012). Participación ciudadana en el control fiscal. Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía. Obtenido de <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf>

OLACEFS. (2023). Informe consolidado. Auditoría coordinada a los programas de ayudas socioeconómicas que los países de la región han implementado en el marco del COVID-19. Obtenido de <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2024/07/Auditoria-Coordinada-COVID-19-Informe-regional.pdf>

Osorno, S., & Espinosa, O. (2023). El control fiscal preventivo y concomitante: cambios y desafíos para combatir la corrupción en Colombia. Obtenido de Universidad Eafit: <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/4c658bb4-19d1-433a-b47d-214531f1d0ea/content>

PNUD. (2008). Informe Anual 2008: Gobernanza democrática. Obtenido de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP_IARforweb_Ch3b_emocratic_Gov0608.pdf

Porrúa, M., Cruz Vieyra, J., & Baudino, F. (5 de septiembre de 2024). ¿Cómo Corea del Sur ha logrado ser pionero en la transformación digital del sector público? Obtenido de BID: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/corea-del-sur-pionero-en-transformacion-digital-del-sector-publico/>

Salazar, T. J. (01 de diciembre de 2021). Revisión, análisis y estado del

arte del control fiscal en Colombia. doi:

<http://unidadinvestigacion.usta.edu.co>

Sánchez Santiró, E. (2016). Las reformas borbónicas como categoría de análisis en la historiografía institucional, económica y fiscal sobre Nueva España: orígenes, implantación y expansión. *Historia Caribe*, 11(19), 19-51. doi:

<http://dx.doi.org/10.15648/hc.29.2016.3>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Obtenido de

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf

Suntharanurak, S. (2023). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la aplicación del concepto de creación de valor para los contribuyentes en la era digital. *Intosai Journal*. Obtenido de

<https://www.intosaijournal.org/es/journal-entry/supreme-audit-institutions-and-applying-the-value-creation-concept-for-taxpayers-in-a-digital-era/>

Transparencia Internacional. (2024). Corruption Perceptions Index. Obtenido de Transparencia Internacional:

<https://www.transparency.org/en/cpi/2024/>

Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). Adaptación al cambio climático en la UE. La acción no está a la altura de la ambición. Obtenido de

https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-15/SR-2024-15_ES.pdf

UNGRD. (2025). Informe de gestión. Vigencia 2024. Obtenido de

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Informes-de-Gestion/Informe-Gestion-2024.pdf>

Valencia Tello, D. C. (2023). Antecedentes del control fiscal del Estado en Colombia: cien años de la Contraloría General de la República.

A&C Revista de Direito(93). doi:

<https://doi.org/10.21056/aec.v23i93.1830>

WGEA Secretariat. (2022). Aumentan las auditorías medioambientales y climáticas. Intosai Journal. Obtenido de

<https://intosaijournal.org/es/journal-entry/environmental-and-climate-audits-on-the-rise/>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos, 19(38), 39-64. doi:ISSN 0188-7653

Juan Camilo Zuluaga



Es abogado de la Universidad San Buenaventura de Cali, especialista en Gestión de Entidades Territoriales de la Universidad Externado de Colombia y magíster en Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, España.

Ha ocupado cargos estratégicos en el sector público colombiano, entre ellos asesor en la Federación Nacional de Departamentos, la Agencia Nacional de Tierras y la Defensoría del Pueblo.

Fue director de Planeación de la Auditoría General de la República; asesor del registrador nacional en asuntos constitucionales y legislativos; secretario privado del contralor general; contralor

delegado para el sector justicia. Actualmente, dirige la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República.

Desde la DIARI ha liderado iniciativas orientadas a la modernización del control fiscal mediante el uso estratégico de los datos, la inteligencia artificial y la analítica predictiva. Es coautor del libro *DIARI y el control fiscal en la era de las nuevas tecnologías*, así como de las obras *Modernización del control fiscal: experiencias desde la DIARI* y *Control Fiscal Concomitante y Preventivo: avances, retos y reflexiones desde la DIARI*.

A nivel académico, ha contribuido como coautor en diversas publicaciones internacionales indexadas en revistas de alto impacto y editoriales científicas, abordando temas como analítica institucional, sistemas de información y tecnologías aplicadas a la gestión pública y educativa.

Su trayectoria refleja una articulación entre derecho público, gestión administrativa e innovación tecnológica, con una visión orientada al fortalecimiento institucional y la transparencia en la gestión pública.

