

**CONTROL FISCAL  
EN COLOMBIA:  
COMPILACIÓN  
NORMATIVA  
ANALIZADA**



**CONTROL FISCAL  
EN COLOMBIA:  
COMPILACIÓN  
NORMATIVA  
ANALIZADA**

Pablo Márquez Escobar

Autor: Pablo Márquez Escobar  
Diseño de cubierta: Midjourney  
ISBN: 9789403880488  
© Pablo Márquez

**COMPILACIÓN NORMATIVA UNIFICADA**  
**CONTROL FISCAL EN COLOMBIA**

*Compilación actualizada al 15 de marzo de 2025*

*Disposiciones constitucionales y legales vigentes sobre control fiscal,*

# **INTRODUCCIÓN A LA COMPILACIÓN NORMATIVA Y ANÁLISIS DE VIGENCIA DEL RÉGIMEN GENERAL DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA**

## **I. La pregunta que organiza esta compilación**

¿Cuál es, hoy, el derecho vigente del control fiscal en Colombia? La pregunta, que a primera vista pudiera parecer trivial —pues bastaría, según cierta lógica positivista ingenua, con remitirse al texto de las normas publicadas en el Diario Oficial—, resulta ser, en la práctica del operador jurídico colombiano, una de las más arduas que el régimen de vigilancia y control fiscal le impone resolver. Y lo es por una razón que salta de bulto cuando se examina el panorama legislativo de la materia: la dispersión, la superposición y la inestabilidad del material normativo que lo compone han alcanzado un grado tal que determinar con certeza si un artículo específico se encuentra vigente, si fue derogado tácitamente por norma posterior, si fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional con efectos retroactivos o diferidos, o si fue sustituido por una disposición que a su turno también fue declarada inexecutable —con el consecuente fenómeno de la reviviscencia del texto originalmente sustituido— exige un ejercicio de rastreo normativo y jurisprudencial que consume tiempo, recursos y, sobre todo, genera incertidumbre allí donde el principio de legalidad demanda certeza.

Con todo, la pregunta no se agota en una dimensión práctica. Tiene también —y esto es lo que queremos poner de presente desde el inicio— una dimensión teórica que conviene explicitar. Podemos formularla así: ¿es posible reconstruir como un sistema —es decir, como un todo coherente, jerarquizado y completo— el conjunto de normas que regulan el control fiscal en Colombia? O, dicho con la precisión que la cuestión exige: ¿el material normativo vigente permite identificar con claridad quién controla, ¿qué controla, cómo controla, con qué instrumentos controla y con qué consecuencias controla? Si la respuesta fuera positiva sin necesidad de una compilación, esta introducción carecería de objeto. Si, como vamos a sostener, la respuesta es sólo parcialmente positiva —esto es, que el sistema existe en potencia pero su inteligibilidad está comprometida por la dispersión normativa—, entonces el ejercicio compilatorio que aquí se presenta encuentra su justificación más profunda.

## **II. Por qué el control fiscal colombiano necesita una compilación normativa**

Este texto tiene dos propósitos: 1. Servir de ayuda para la preparación para el examen para ocupar el cargo de Contralor General de la República de

Colombia, y; 2. Desarrollar de una forma simple y sistemática la aproximación al régimen del control fiscal en Colombia. En efecto, la dispersión de normas es, probablemente la mayor dificultad que puede tener una persona que quiera entender como funciona el régimen de control fiscal. A pesar de haber sido profesor de Hacienda Pública y Derecho Fiscal por muchos años, el régimen ha experimentado, en las tres últimas décadas, un proceso de transformación legislativa cuya intensidad parece tiene paralelo con otras áreas del derecho público colombiano que han sufrido de una inflación normativa sin precedentes. Podemos identificar, al menos, tres grandes oleadas reformadoras que explican el estado actual del material normativo. La primera oleada se produjo con la expedición de la Constitución Política de 1991, que reformó radicalmente el modelo de control fiscal al sustituir el control previo —que la doctrina había criticado largamente por propiciar la coadministración y la corrupción— por un modelo de control posterior y selectivo, consagrado en el artículo 267 de la Carta. Esta decisión constituyente fue desarrollada legislativamente mediante la Ley 42 de 1993, sobre organización del sistema de control fiscal financiero; el Decreto Ley 267 de 2000, sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República; y la Ley 610 de 2000, que estableció el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

La segunda oleada, que podemos situar entre 2011 y 2018, respondió a la creciente percepción —alimentada tanto por las estadísticas de detrimento patrimonial como por la crítica académica y periodística— de que el modelo posterior y selectivo era insuficiente para proteger el patrimonio público. La Ley 1474 de 2011, conocida como Estatuto Anticorrupción, introdujo modificaciones significativas al proceso de responsabilidad fiscal, incluyendo el proceso verbal de responsabilidad fiscal para hechos en los que existiera flagrancia o prueba suficiente. La Ley 1904 de 2018, por su parte, reformó el procedimiento de elección del Contralor General de la República.

La tercera oleada —y la más disruptiva en términos constitucionales— se materializó con el Acto Legislativo 04 de 2019, que modificó los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política para introducir dos innovaciones de la mayor trascendencia: el control fiscal concomitante y preventivo, y la competencia prevalente de la Contraloría General de la República sobre las contralorías territoriales. El desarrollo legislativo de esta reforma constitucional se encomendó al Presidente de la República mediante facultades extraordinarias, cuyo ejercicio se materializó en el Decreto Ley 403 de 2020.

Ahora bien, y aquí reside la razón inmediata de la presente compilación, el Decreto Ley 403 de 2020 fue objeto de un intenso escrutinio constitucional

que produjo una serie de sentencias de inexecutableidad cuyo efecto acumulado transformó sustancialmente el panorama normativo. La Corte Constitucional, en las Sentencias C-090 y C-091 de 2022, declaró inexecutable los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403, que habían reformado el proceso de responsabilidad fiscal regulado en la Ley 610 de 2000, con el efecto de que revivieron los artículos originales de esta última ley. Adicionalmente, la Sentencia C-237 de 2022 declaró inexecutable los artículos 45 a 52 del mismo Decreto, relativos a los sistemas de control fiscal. Y la Sentencia C-209 de 2023 declaró inexecutable los artículos 79 a 88, que regulaban el régimen sancionatorio fiscal.

El resultado de este proceso es un panorama normativo que, para decirlo con toda franqueza, resulta extraordinariamente difícil de aprehender sin un ejercicio sistemático de compilación y depuración. ¿Cuáles artículos del Decreto Ley 403 siguen vigentes? ¿Cuáles artículos de la Ley 610 revivieron y con qué texto? ¿Cuáles disposiciones de la Ley 42 de 1993 o de la Ley 1474 de 2011 fueron derogadas expresa o tácitamente por normas posteriores que, a su turno, también fueron declaradas inexecutable? Estas preguntas, que cualquier abogado litigante, cualquier gestor fiscal o cualquier contralor territorial debe poder responder con certeza, carecen hoy de una respuesta fácilmente accesible.

### **III. Presupuestos metodológicos de la compilación**

Antes de describir la estructura del documento compilado, debemos detenernos brevemente en los presupuestos metodológicos que han guiado el ejercicio. La compilación normativa, como técnica de racionalización del ordenamiento jurídico, se distingue de la codificación en un aspecto fundamental: la compilación no crea derecho nuevo. Su función es reproducir el derecho vigente, organizarlo según criterios objetivos —en este caso, jerarquía normativa y cronología— y depurarlo de las disposiciones que han perdido vigencia, de modo que el operador jurídico pueda encontrar en un solo documento el material normativo actualizado que necesita para fundar sus decisiones. La compilación, así entendida, es un instrumento de seguridad jurídica, no un acto de potestad normativa.

El análisis de vigencia aplicado en la presente compilación sigue un orden de prioridad estricto que conviene hacer explícito. En primer lugar, se excluyen las disposiciones declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, con la salvedad de aquellos casos en que la sentencia haya ordenado efectos diferidos aún no cumplidos o haya producido el fenómeno de la reviviscencia de normas anteriores —en cuyo caso se incluye la norma revivida con la correspondiente anotación—. En segundo lugar, se excluyen las disposiciones

expresamente derogadas por norma posterior. En tercer lugar, cuando un artículo ha sido sustituido por modificación posterior, se incluye únicamente la versión modificada vigente. En cuarto lugar, cuando un artículo ha sido adicionado, se integra en la posición que le corresponde dentro de la norma original. Finalmente, cuando la vigencia de una disposición resulta dudosa, la disposición se incluye con una anotación que advierte al usuario de la ambigüedad, para que éste pueda resolverla según su propio criterio jurídico. Claro está que toda compilación es, en alguna medida, un acto interpretativo. La decisión de incluir o excluir un artículo, de calificar una derogatoria como tácita o como dudosa, de determinar cuál versión de un artículo modificado es la vigente, implica necesariamente un juicio jurídico que otro operador podría formular de manera distinta. Hemos procurado —y debemos ser transparentes al respecto— que estos juicios se apoyen exclusivamente en el material normativo disponible en la carpeta de fuentes y en las anotaciones de vigencia que los portales jurídicos oficiales ofrecen, sin acudir a interpretaciones doctrinarias o jurisprudenciales que excedieran el mandato puramente compilatorio de este ejercicio.

#### **IV. Estructura del documento compilado**

La compilación se organiza en un orden jerárquico y, dentro de cada nivel, cronológico. En primer lugar se presentan las normas de rango constitucional: los artículos pertinentes de la Constitución Política de 1991 en su versión vigente, incorporando las reformas del Acto Legislativo 04 de 2019, seguidos del texto íntegro de los demás actos legislativos. En segundo lugar se presentan las normas con fuerza de ley, organizadas cronológicamente desde la Ley 42 de 1993 hasta la Ley 2195 de 2022, pasando por los decretos ley y los decretos ordinarios pertinentes. La compilación comprende un total de 1.574 artículos con anotación de vigencia y un anexo de 114 disposiciones excluidas, distribuidos en dieciocho cuerpos normativos.

Dentro de cada norma se conserva la estructura original de títulos, capítulos y artículos. Cada artículo vigente se transcribe con su numeración original, sus incisos, párrafos y numerales en el orden en que aparecen en la fuente, seguido de una anotación entre corchetes que indica su estado de vigencia.

El documento se cierra con un anexo titulado "Disposiciones Excluidas" que lista, para cada norma procesada, los artículos que fueron excluidos de la compilación y la razón precisa de su exclusión —sea por declaratoria de inexecutable, por derogatoria expresa o por sustitución en virtud de modificación posterior—, con indicación de la sentencia o norma que produjo la exclusión en cada caso.

## **V. El Acto Legislativo 04 de 2019 como eje articulador del sistema vigente**

No podemos cerrar esta introducción sin una reflexión, así sea breve, sobre la reforma constitucional que constituye el eje articulador del sistema normativo vigente en materia de control fiscal. El Acto Legislativo 04 de 2019 representó un cambio de paradigma cuyas implicaciones aún están siendo digeridas por la doctrina y la jurisprudencia. Vamos a enunciar, sin pretensión de exhaustividad, las tres innovaciones que consideramos más significativas.

La primera es la introducción del control fiscal concomitante y preventivo como complemento —no como sustituto— del control posterior y selectivo. La Constitución, en su nueva redacción, establece que este control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, y se realiza en forma de advertencia al gestor fiscal. Empero, la pregunta que el operador jurídico no puede eludir es la siguiente: ¿cuál es la frontera real entre una advertencia no vinculante y un acto de coadministración? La respuesta a esta pregunta, que será sin duda objeto de intensa litigación constitucional en los próximos años, dependerá en buena medida de la forma en que la Contraloría General de la República ejerza las facultades que el Decreto Ley 403 de 2020 —en sus disposiciones vigentes— le confiere en la materia.

La segunda innovación es la competencia prevalente de la Contraloría General de la República sobre las contralorías territoriales, combinada con la certificación anual de estas últimas por parte de la Auditoría General de la República. Este esquema configura una verticalización del control fiscal que contrasta marcadamente con el modelo descentralizado que la Constitución de 1991 había concebido originalmente y que invita a una reflexión, desde la perspectiva del análisis económico del derecho, sobre las ventajas comparativas de la centralización frente a la competencia entre controladores.

La tercera innovación es el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal con etapas y términos procesales especiales cuyo trámite no puede ser superior a un año. Esta disposición constitucional, que busca garantizar la recuperación oportuna del recurso público, plantea tensiones evidentes con el derecho al debido proceso y con la capacidad institucional de la jurisdicción contencioso-administrativa para tramitar estos procesos dentro de plazos tan breves.

Volviendo a la pregunta con la que abrimos esta introducción: ¿cuál es, hoy, el derecho vigente del control fiscal en Colombia? La compilación que sigue ofrece una respuesta operativa a esta pregunta. Con todo, conviene no perder de vista que la necesidad misma de un ejercicio compilatorio de esta envergadura —que procesa dieciocho cuerpos normativos, excluye más de cien disposiciones por inexecutable o derogatoria, y debe rastrear fenómenos tan inusuales como la reviviscencia de normas anteriores tras la inexecutable de las que las habían sustituido— es en sí misma un síntoma de un problema más profundo que el derecho colombiano debería abordar con seriedad: la inflación normativa y la inestabilidad legislativa como factores de inseguridad jurídica.

Así pues, el ejercicio que aquí se presenta aspira a ser útil como herramienta de trabajo para el abogado, el gestor fiscal, el contralor y el investigador académico. Empero, aspira también, en un plano más ambicioso, a hacer visible —por la sola fuerza de su dimensión y complejidad— la urgencia de una reflexión legislativa de fondo sobre la racionalización del régimen normativo del control fiscal en Colombia. Que este documento pueda leerse como un código o estatuto unificado del control fiscal colombiano, apto para estudio directo sin necesidad de consultar múltiples fuentes, es la finalidad inmediata de la compilación. Que su lectura suscite la pregunta de si un régimen que necesita una compilación de esta naturaleza para ser inteligible es un régimen bien diseñado, es quizá su contribución más duradera.

## LA INTERRELACIÓN ENTRE CUERPOS NORMATIVOS DEL RÉGIMEN DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

*Un examen jerárquico y lexicográfico*

### **I. El sistema normativo como problema: planteamiento del análisis**

Todo ordenamiento jurídico aspira a constituir un sistema, y casi todo sistema se articula verticalmente: cada norma encuentra su fundamento de validez en una norma de rango superior, de modo que el conjunto se organiza como una construcción escalonada que desciende desde la norma fundamental hasta el acto individual de aplicación.<sup>1</sup> Hart, por su parte, refinó el análisis al mostrar que la unidad del sistema depende de una regla de reconocimiento que opera como criterio último para identificar qué normas pertenecen al ordenamiento y cuáles no.<sup>2</sup>

La pregunta que organiza el presente análisis es, en esencia, una pregunta de filosofía clásica kelseniana: ¿constituye el conjunto de normas que regulan el control fiscal en Colombia un sistema? Y si lo constituye, ¿cómo se articulan los distintos niveles de la pirámide normativa —Constitución, actos legislativos, leyes del Congreso, decretos ley, ¿decretos reglamentarios— para producir un régimen inteligible, coherente y operativo? La respuesta a estas preguntas exige algo más que una enumeración de normas vigentes. Exige un examen de las relaciones de dependencia, complementación, tensión y, en algunos casos, contradicción que se tejen entre los dieciocho cuerpos normativos que componen la compilación.

Para fundamentar este examen en evidencia verificable y no meramente en intuiciones doctrinarias, hemos realizado un análisis lexicográfico computacional que mide, para cada norma y para cada nivel jerárquico, la frecuencia y la densidad de cuarenta y dos conceptos clave del control fiscal, la matriz completa de referencias cruzadas entre las dieciocho normas, y los patrones de modificación temporal (modificaciones, derogatorias, declaratorias de inexecutable y adiciones) que cada norma ha experimentado desde su expedición. Los resultados de este análisis, que

---

<sup>1</sup>KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1960, pp. 135-161. La construcción escalonada del orden jurídico (Stufenbau) supone que cada norma encuentra su fundamento de validez en una norma superior, de modo que el sistema se articula verticalmente desde la Grundnorm hasta el acto individual de aplicación.

<sup>2</sup>HART, H.L.A., *El concepto de derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1963, pp. 117-143. La regla de reconocimiento, como criterio último de validez, cumple en Hart una función análoga a la Grundnorm kelseniana pero desprovista de la carga neokantiana: no es una hipótesis trascendental sino una práctica social.

presentamos a lo largo del texto, aportan una dimensión empírica que la dogmática jurídica tradicional rara vez incorpora y que, como vamos a mostrar, resulta reveladora.

## II. El nivel constitucional: la normas de base y sus reformas

El vértice de la pirámide normativa del control fiscal colombiano está constituido por tres cuerpos normativos de rango constitucional: los artículos pertinentes de la Constitución Política de 1991 (en particular el Título X, Capítulos 1 y 2, que comprende los artículos 267 a 274), el Acto Legislativo 4 de 2019 —que reformó radicalmente el modelo de control fiscal— y el Acto Legislativo 2 de 2015, que, aunque su objeto principal fue el reajuste institucional y el equilibrio de poderes, contiene disposiciones relevantes para la arquitectura del control.<sup>3</sup>

La función que estas normas constitucionales cumplen en el sistema es, en rigor, una función fundacional en el sentido kelseniano: establecen los principios, los órganos, las competencias y los límites dentro de los cuales el legislador ordinario —y el extraordinario— pueden actuar.<sup>4</sup> En términos de Buchanan, las normas constitucionales operan como restricciones precomprometidas que vinculan al legislador futuro, precisamente porque su reforma exige un procedimiento agravado que las sustrae de la deliberación legislativa ordinaria.<sup>5</sup> El dato empírico confirma esta función: la Constitución Política es citada 147 veces por las restantes diecisiete normas de la compilación, procedentes de dieciséis cuerpos normativos distintos —es decir, prácticamente la totalidad del corpus—.<sup>6</sup> Ninguna otra norma se

---

<sup>3</sup>Artículo 267 de la Constitución Política, en su versión modificada por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019. La densidad del término "control fiscal" en el texto constitucional (25,2 ocurrencias por cada 10.000 palabras) contrasta con la densidad notablemente superior del Decreto Ley 403 de 2020 (80,5 por 10.000), lo que revela el grado de concreción regulatoria que el nivel infraconstitucional aporta al mandato constitucional.

<sup>4</sup>HAYEK, Friedrich A., *Derecho, legislación y libertad*, vol. I, Unión Editorial, Madrid, 1978.

<sup>5</sup>BUCHANAN, James M. y TULLOCK, Gordon, *El cálculo del consenso*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980, pp. 63-91. El análisis de las reglas constitucionales como restricciones precomprometidas sobre la acción legislativa futura es pertinente para comprender por qué el constituyente colombiano reservó al nivel constitucional los principios del control fiscal y delegó al legislador ordinario —y extraordinario— la concreción institucional y procedimental.

<sup>6</sup>El dato es elocuente: la Constitución Política es citada 147 veces por las restantes 17 normas de la compilación, procedentes de 16 cuerpos normativos distintos. La segunda norma más referenciada, la Ley 610 de 2000, recibe apenas 48 referencias de 4 normas distintas. Esta asimetría confirma la función de norma base práctica que la Constitución cumple en el sistema.

aproxima siquiera a esta cifra: la segunda más referenciada, la Ley 610 de 2000 ("Ley de Responsabilidad Fiscal"), recibe 48 citas de apenas cuatro normas.

El análisis lexicográfico revela, además, que el nivel constitucional exhibe la mayor densidad relativa de conceptos que podríamos denominar "principales":

- "participación ciudadana" (8 veces el promedio del corpus),
- "equidad" (7,2×),
- "autonomía" (6,6×),
- "control posterior" (5,3×) y
- "gestión fiscal" (4,2×).

Estos son, por así decirlo, las piezas clave del sistema: los conceptos que el constituyente inscribió como directrices permanentes y que el legislador debe concretar sin desnaturalizar.<sup>7</sup> La Constitución habla de principios; las leyes y los decretos, como veremos, hablan de procedimientos, plazos, sanciones y trámites. Esta mutación semántica entre niveles jerárquicos es una manifestación concreta de lo que Hayek denominó la diferencia entre reglas abstractas de conducta y órdenes concretas de organización.

Con todo, el Acto Legislativo 4 de 2019 introdujo una tensión estructural que merece atención. Al incorporar al nivel constitucional conceptos como el control concomitante y preventivo, la competencia prevalente de la Contraloría General de la República y el control jurisdiccional con términos procesales especiales, el constituyente derivado descendió del plano principal al plano casi que operativo, reduciendo el margen de configuración del legislador y anticipando decisiones que, en la arquitectura kelseniana clásica, corresponden al nivel infra-constitucional. El resultado ha sido una densidad conceptual del Acto Legislativo 04 de 2019 (48,6 ocurrencias de "control fiscal" por cada 10.000 palabras) que prácticamente duplica la de los artículos originales de la Constitución (25,2/10K), lo que revela un grado de especificidad regulatoria inusual para una norma de rango constitucional.

### **III. El nivel legal: leyes del Congreso y decretos ley como desarrollo del mandato constitucional**

---

<sup>7</sup>El Acto Legislativo 04 de 2019 exhibe la mayor densidad relativa de los conceptos "equidad" (13,8 veces el promedio del corpus), "control posterior" (10,2×), "autonomía" (9,6×) y "gestión fiscal" (7,0×). En contraste, el Decreto Ley 403 de 2020, que es su desarrollo legal, privilegia "indagación preliminar" (6,1×), "recurso público" (5,9×), "control posterior" (5,5×) y "control fiscal" (5,3×). La mutación semántica entre el nivel constitucional y el nivel legal es reveladora: el constituyente habla de principios; el legislador extraordinario habla de procedimientos.

El segundo escalón de la pirámide comprende once leyes del Congreso de la República y tres decretos ley, que en conjunto suman aproximadamente 293.000 palabras —una extensión que, por sí sola, ilustra la densidad regulatoria del régimen—. La diferencia entre leyes del Congreso y decretos ley merece una precisión: aunque ambos comparten el mismo rango normativo en la jerarquía colombiana, los decretos ley se expiden en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política), lo que les confiere una legitimidad democrática derivada, no originaria. Esta distinción no es meramente formal: las Sentencias C-090 y C-091 de 2022 de la Corte Constitucional, al declarar inexecutable los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020, pusieron de manifiesto los límites materiales y temporales que la jurisprudencia constitucional impone al ejercicio de las facultades extraordinarias.<sup>8</sup>

El análisis de las referencias cruzadas permite identificar tres subredes funcionales dentro de este nivel. La primera subred, que podemos denominar el *núcleo del control fiscal propiamente dicho*, está compuesta por la Ley 42 de 1993 (organización del sistema de control fiscal financiero), el Decreto Ley 267 de 2000 (organización de la Contraloría General), la Ley 610 de 2000 (proceso de responsabilidad fiscal) y el Decreto Ley 403 de 2020 (desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019). Estas cuatro normas forman un circuito de referencias mutuas de alta densidad: la Ley 42 cita al Decreto Ley 267, a la Ley 610 y al Decreto Ley 403 un total de 41 veces; el Decreto Ley 403 cita a la Ley 610 veinte veces y al Acto Legislativo 04 de 2019 trece veces; la Ley 610 cita a la Ley 42 tres veces.

La segunda subred es el *circuito territorial y presupuestal*, que articula la Ley 136 de 1994 (régimen municipal), la Ley 617 de 2000 (reforma del régimen municipal con énfasis en racionalización fiscal), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto). La Ley 617 cita a la Ley 136 veintitrés veces, lo que confirma su naturaleza de norma reformativa. El Decreto 111, por su parte, exhibe la densidad más alta de todo el corpus en el concepto "presupuesto" (166,6 por cada 10.000 palabras), lo que revela su carácter de norma eminentemente presupuestal con incidencia tangencial —pero no despreciable— en el control fiscal.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Sentencias C-090 y C-091 de 2022 de la Corte Constitucional, que declararon inexecutable los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020, con el efecto de revivir los artículos correspondientes de la Ley 610 de 2000. Ver: QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, *Derecho constitucional colombiano*, Temis, Bogotá, 2020.

<sup>9</sup>El análisis lexicográfico revela que el término "presupuesto" alcanza una densidad de

La tercera subred es el *circuito anticorrupción y transparencia*, articulado por la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia), la Ley 2195 de 2022 (medidas contra la corrupción) y, de manera transversal, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que provee el marco procesal para la impugnación de actos administrativos dictados en ejercicio del control fiscal). La Ley 2195 cita a la Ley 1474 veintitrés veces, lo que la convierte en la relación de referencia cruzada más intensa entre dos normas del mismo nivel jerárquico en toda la compilación.

#### **IV. El análisis lexicográfico como instrumento de comprensión del sistema**

El examen lexicográfico —esto es, la medición sistemática de la frecuencia, la densidad y la distribución de los términos jurídicos clave en el corpus normativo— no es un ejercicio meramente cuantitativo. Cuando se realiza con rigor, el análisis lexicográfico revela la estructura funcional profunda de un sistema normativo: qué norma "habla" de qué, con qué intensidad lo hace, y cómo se diferencia semánticamente de las demás normas del sistema.<sup>10</sup>

Los resultados del análisis computacional que hemos practicado sobre los dieciocho cuerpos normativos confirman una hipótesis que la dogmática del control fiscal no suele formular con esta claridad: cada norma cumple una función semántica especializada dentro del sistema, y esa especialización se puede medir. Así, la Ley 610 de 2000 exhibe la densidad más alta del corpus en los conceptos "responsabilidad fiscal" (106,2 por cada 10.000 palabras), "proceso de responsabilidad" (39,3/10K), "daño patrimonial" (16,0/10K) y "fallo con responsabilidad" (16,0/10K). Estos cuatro conceptos son, si se nos permite la metáfora, el ADN semántico de la Ley 610: definen su identidad funcional dentro del sistema. Del mismo modo, la Ley 1474 de 2011 se especializa en "corrupción" (25,3/10K, seis veces el promedio del corpus), "transparencia" (16,1/10K) y "contratación" (7,4/10K), lo que confirma su vocación anticorrupción. Y la Ley 2195 de 2022 intensifica esta vocación con

---

166,6 ocurrencias por cada 10.000 palabras en el Decreto 111 de 1996 —la más alta de cualquier concepto en cualquier norma de la compilación—, seguido de "control fiscal" en el Decreto Ley 403 de 2020 (80,5/10K) y "responsabilidad fiscal" en la Ley 610 de 2000 (106,2/10K). Estos datos confirman la especialización funcional de cada norma dentro del sistema.

<sup>10</sup>STIGLER, George J., "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, No. 1, 1971, pp. 3-21. El análisis de Stigler sobre la captura regulatoria es pertinente para evaluar el diseño institucional del control fiscal colombiano, donde la proliferación de normas de distinto rango puede, paradójicamente, debilitar la eficacia del control al multiplicar los intersticios normativos.

densidades aún mayores en "transparencia" (35,1/10K) y "corrupción" (28,1/10K), además de introducir un concepto distintivo: "acción de repetición" (6,4/10K, 16,4 veces el promedio), lo que sugiere un desplazamiento del eje legislativo desde la prevención de la corrupción hacia la recuperación patrimonial.

**Tabla 1. Conceptos con mayor densidad relativa por norma (multiplicador respecto del promedio del corpus)**

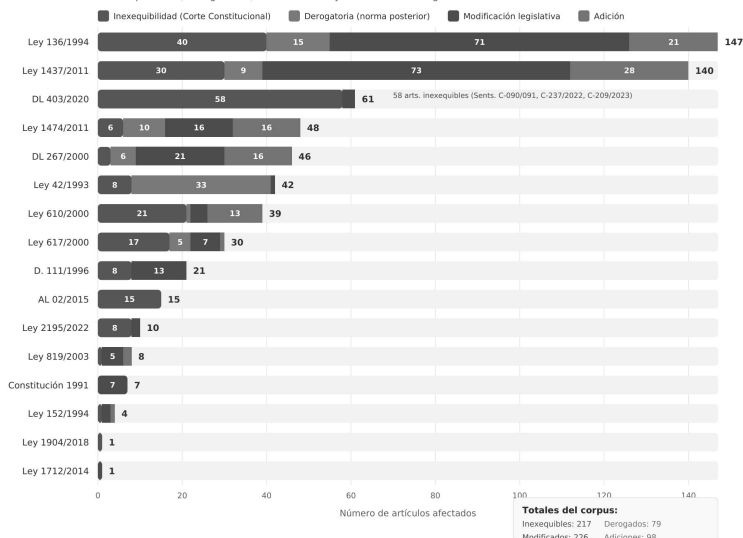
Norma	Concepto distintivo	n	×Prom.	Función en el sistema
Constitución 1991	participación ciudadana	4	8,0×	Principios fundacionales
AL 04/2019	equidad	3	13,8×	Principios de la reforma
Ley 42/1993	vigilancia fiscal	18	3,7×	Organización del sistema
Ley 136/1994	plan de desarrollo	16	3,2×	Planeación municipal
Ley 152/1994	plan de desarrollo	14	13,1×	Planeación nacional
D. 111/1996	presupuesto	268	9,4×	Norma orgánica presupuestal
DL 267/2000	vigilancia fiscal	107	6,2×	Estructura de la CGR
Ley 610/2000	responsabilidad fiscal	73	10,5×	Proceso de responsabilidad
Ley 1437/2011	medidas cautelares	53	2,2×	Marco procesal administrativo
Ley 1474/2011	corrupción	72	6,3×	Estatuto anticorrupción
Ley 1712/2014	función pública	7	12,0×	Transparencia y acceso
DL 403/2020	control fiscal	240	5,3×	Desarrollo AL 04/2019
Ley 2195/2022	acción de repetición	10	16,4×	Recuperación patrimonial

## V. Inestabilidad normativa y entropía del sistema

Si la coherencia y la completitud son atributos deseables de un sistema jurídico, la inestabilidad normativa es su antítesis. El análisis de los patrones de modificación temporal de las dieciocho normas compiladas revela un sistema sometido a una presión reformativa constante que, lejos de racionalizarlo, ha incrementado su complejidad y fragilidad. Los datos son elocuentes. La Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo) ha experimentado 73 modificaciones, 30 declaratorias de inexequibilidad y 28 adiciones. La Ley 136 de 1994 (régimen municipal) presenta 71 modificaciones, 40 declaratorias de inexequibilidad y 21 adiciones. El Decreto Ley 403 de 2020 —que apenas tiene seis años de vigencia— acumula ya 58 declaratorias de inexequibilidad, la cifra más alta de cualquier norma del corpus en esta categoría.<sup>11</sup>

### Impacto acumulado de la Corte Constitucional por norma

Declaratorias de inexequibilidad, derogatorias, modificaciones y adiciones en el régimen de control fiscal colombiano



La relación entre la inestabilidad normativa y la estructura jerárquica del sistema no es aleatoria. Las normas de rango constitucional exhiben la mayor estabilidad: los artículos originales de la Constitución de 1991 solo han sido modificados 7 veces (todas por actos legislativos que reemplazaron el texto original, no por correcciones incrementales), y el Acto Legislativo 04 de 2019 permanece inalterado. En contraste, las normas de rango legal, que son las que concretizan los mandatos constitucionales en instituciones y procedimientos específicos, soportan el grueso de la inestabilidad. Esto se explica, desde la perspectiva del análisis económico del derecho, por una razón sencilla: el costo de modificar una norma constitucional es sustancialmente mayor que el de modificar una ley ordinaria, lo que genera un sesgo estructural hacia la hiperinflación legislativa en el nivel infraconstitucional.<sup>12</sup>

**Tabla 2. Patrones de modificación temporal por norma**

Norma	Modific.	Derog.	Inexequib.	Adiciones
Constitución 1991	7	0	0	0

<sup>11</sup>La Ley 136 de 1994 exhibe los indicadores de inestabilidad normativa más altos de la compilación: 71 modificaciones, 40 declaratorias de inexequibilidad y 21 adiciones. Le sigue la Ley 1437 de 2011 con 73 modificaciones y 30 declaratorias de inexequibilidad. En contraste, normas como el Decreto 863 de 2009 permanecen inalteradas, lo que sugiere que la estabilidad normativa es inversamente proporcional a la ambición regulatoria de la norma original.

<sup>12</sup>NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

AL 04/2019	0	0	0	0
AL 02/2015	0	0	15	0
Ley 42/1993	1	33	8	0
Ley 136/1994	71	15	40	21
Ley 152/1994	2	0	1	1
D. 111/1996	13	0	8	0
DL 267/2000	21	6	3	16
Ley 610/2000	4	1	21	13
Ley 617/2000	7	5	17	1
Ley 819/2003	5	0	1	2
Ley 1437/2011	73	9	30	28
Ley 1474/2011	16	10	6	16
Ley 1712/2014	1	0	0	0
Ley 1904/2018	0	0	1	0
DL 403/2020	3	0	58	0
Ley 2195/2022	2	0	8	0

## VI. Centralidad normativa y dependencias funcionales

El análisis de la matriz de referencias cruzadas permite construir un mapa de centralidad normativa que revela cuáles normas son las más frecuentemente invocadas por las demás —y, en consecuencia, cuáles son las más críticas para la operación del sistema—. La noción de centralidad que aquí empleamos es tomada, por analogía, de la teoría de grafos: una norma es tanto más central cuanto más frecuentemente es referenciada por otras normas del sistema y cuantas más normas distintas la referencian.<sup>13</sup>

Los resultados son reveladores. La Constitución Política ocupa, como era previsible, la posición de máxima centralidad: 147 referencias procedentes de 16 normas distintas. Empero, lo que resulta significativo no es la centralidad de la Constitución —que es un dato casi trivial en un Estado constitucional—, sino la distribución de centralidad en el nivel infraconstitucional. La Ley 610 de 2000 (48 referencias de 4 normas) y la Ley 1474 de 2011 (38 referencias de 4 normas) emergen como las normas más centrales del nivel legal, lo que confirma su función de nodos articuladores

---

<sup>13</sup>PELTZMAN, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol. 19, No. 2, 1976, pp. 211-240. El modelo de Peltzman sobre la competencia entre grupos de interés por influir en la regulación arroja luz sobre las sucesivas reformas del régimen de control fiscal, donde el legislador oscila entre endurecer los instrumentos sancionatorios y flexibilizar los procedimientos de gestión.

del sistema: la primera articula el régimen de responsabilidad fiscal y la segunda articula el régimen anticorrupción. La Ley 617 de 2000 (35 referencias de 4 normas) opera como nodo del circuito territorial, y la Ley 136 de 1994 (28 referencias de 4 normas) funciona como base normativa del régimen municipal que la Ley 617 reforma.

Un hallazgo particularmente interesante es el contraste entre la centralidad y la estabilidad. Las normas más centrales del sistema —es decir, las más referenciadas y, por tanto, las más críticas para su coherencia— son también las que han experimentado mayor inestabilidad normativa. La Ley 610 de 2000, segunda en centralidad, acumula 21 declaratorias de inexequibilidad. La Ley 1474 de 2011, tercera en centralidad, ha sido objeto de 16 modificaciones y 10 derogatorias. La Ley 136 de 1994, con 28 referencias externas, exhibe 71 modificaciones y 40 declaratorias de inexequibilidad. Este patrón sugiere que el legislador colombiano ha reformado con mayor intensidad precisamente aquellas normas de las que más depende el sistema, lo que genera un efecto de ondas de choque normativas: cada modificación de una norma central obliga a reinterpretar —y frecuentemente a reformar— las normas que dependen de ella.

## **VII. El fenómeno de la reviviscencia como quiebre de la linealidad jerárquica**

En una arquitectura kelseniana pura, las relaciones entre normas fluyen en una sola dirección: de arriba hacia abajo, de la norma superior a la norma inferior. La norma superior funda la validez de la inferior; la inferior concretiza el mandato de la superior. El tiempo jurídico, en este modelo, es lineal: la norma posterior deroga a la anterior del mismo rango, y la declaratoria de inexequibilidad elimina la norma del sistema. Con todo, el régimen colombiano del control fiscal ha producido un fenómeno que quiebra esta linealidad y que, precisamente por ello, convierte la determinación del derecho vigente en un ejercicio de arqueología normativa: la reviviscencia de normas previamente derogadas.<sup>14</sup>

El caso paradigmático es el del Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 610 de 2000. El Decreto Ley 403, en sus artículos 124 a 148, reformó sustancialmente el proceso de responsabilidad fiscal regulado por la Ley 610, derogando tácitamente los artículos correspondientes de esta última ley. Ahora bien, la Corte Constitucional, en las Sentencias C-090 y C-091 de 2022, declaró inexequibles estos artículos del Decreto Ley 403, con el efecto de que ~~revivieron los artículos originales~~ de la Ley 610. El resultado es un fenómeno

de circularidad normativa en el que la norma posterior (Decreto Ley 403) derogó a la anterior (Ley 610), pero la declaratoria de inexecutable de la primera (por la Corte Constitucional) resucitó a la segunda, de modo que el derecho vigente en materia de proceso de responsabilidad fiscal es, hoy, el texto de una ley del año 2000 que había sido expresamente superada por una norma del año 2020. Adicionalmente, la Sentencia C-237 de 2022 declaró inexecutable los artículos 45 a 52 del Decreto Ley 403 (relativos a los sistemas de control fiscal) y la Sentencia C-209 de 2023 declaró inexecutable los artículos 79 a 88 (régimen sancionatorio fiscal). El efecto acumulado de estas tres sentencias es que, de los 148 artículos del Decreto Ley 403 comprendidos entre el artículo 45 y el artículo 148, setenta y cuatro fueron declarados inexecutable, lo que equivale a la anulación del cincuenta por ciento de este segmento normativo. Y cada anulación produce, potencial o efectivamente, un fenómeno de reviviscencia que obliga al operador jurídico a reconstruir el texto vigente a partir de normas anteriores que se suponían superadas.

Volvamos a la pregunta kelseniana con la que abrimos este análisis: ¿constituye el conjunto de normas que regulan el control fiscal en Colombia un sistema? La respuesta, fundamentada en los datos del análisis lexicográfico y en la estructura de las referencias cruzadas, es una respuesta paradójica: el régimen exhibe unidad (todas las normas derivan, directa o indirectamente, de los artículos constitucionales sobre control fiscal), especialización funcional (cada norma se ocupa de un ámbito temático diferenciado, como lo confirma el análisis de conceptos distintivos) y articulación jerárquica (las normas inferiores citan y desarrollan a las superiores).

Empero, el régimen exhibe simultáneamente incoherencias (normas que se reforman mutuamente sin plena coordinación), incompletitudes (vacíos generados por declaratorias de inexecutable que aún no han sido llenados por el legislador) y una inestabilidad temporal que compromete su inteligibilidad. La circunstancia de que las normas más centrales del sistema —las que más frecuentemente citan las demás— sean también las más inestables genera un efecto de cascada que se propaga por todo el entramado normativo cada vez que se produce una reforma o una declaratoria de inexecutable. En este sentido, el régimen no es —todavía— un sistema plenamente coherente.

La compilación normativa que acompaña este análisis aspira a reducir esa incoherencia al mínimo operativamente posible, ofreciendo al usuario un texto depurado en el que las normas vigentes se presentan en orden jerárquico y cronológico, las normas excluidas se documentan con su

fundamento de exclusión, y los fenómenos de reviviscencia se señalan con claridad. Con todo, conviene no olvidar que una compilación es una herramienta, no una solución. La solución de fondo exige una decisión legislativa que el análisis económico del derecho sugiere hace tiempo: la codificación unitaria del régimen de control fiscal en un solo cuerpo normativo que sustituya a los dieciocho que hoy lo componen. Que esa codificación sea políticamente viable es, desde luego, otra cuestión.

## **ÍNDICE GENERAL**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 — 30 artículos vigentes
2. ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 — 7 artículos vigentes
3. ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 — 30 artículos vigentes
4. LEY 42 DE 1993 — 95 artículos vigentes
5. LEY 136 DE 1994 — 223 artículos vigentes
6. LEY 152 DE 1994 — 52 artículos vigentes
7. DECRETO 111 DE 1996 — 131 artículos vigentes
8. DECRETO LEY 267 DE 2000 — 115 artículos vigentes
9. LEY 610 DE 2000 — 58 artículos vigentes
10. LEY 617 DE 2000 — 92 artículos vigentes
11. LEY 819 DE 2003 — 28 artículos vigentes
12. DECRETO 863 DE 2009 — 2 artículos vigentes
13. LEY 1474 DE 2011 — 146 artículos vigentes
14. LEY 1712 DE 2014 — 34 artículos vigentes
15. LEY 1904 DE 2018 — 13 artículos vigentes
16. DECRETO LEY 403 DE 2020 — 107 artículos vigentes
17. LEY 2195 DE 2022 — 68 artículos vigentes

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991**

Artículos pertinentes al control fiscal (con reformas del Acto Legislativo 04 de 2019)

### **TITULO X.**

#### **DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL**

##### **CAPITULO 1.**

##### **DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**ARTICULO 267.** [Artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019.] La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

**ARTICULO 268.** [Artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019. ] El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los

mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

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

18. Las demás que señale la ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República. Dichas apropiaciones no serán

tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

**Artículo 269.** En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

**ARTICULO 270.** La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

**ARTICULO 271.** [ artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2019. ] Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

**ARTICULO 272.** [ artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019. ] La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de

terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.** En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

**ARTICULO 273.** A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública.

Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

**ARTICULO 274.** [ artículo 5 del Acto Legislativo 4 de 2019. ] La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años. Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título

universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

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

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El período del Auditor dispuesto en el presente artículo, se aplicará quien sea elegido con posterioridad a la promulgación de este Acto Legislativo.

## **ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019**

*Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*

### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

**Artículo 2°.** El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

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

18. Las demás que señale la ley.

Parágrafo transitorio. La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

**Artículo 3°.** El artículo 271 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 271. Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.

**Artículo 4°.** El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo transitorio 1°. La siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un período de dos años.

Parágrafo transitorio 2°. En un término no superior a un año la ley reglamentará el fortalecimiento financiero de las contralorías departamentales, municipales y distritales con recursos provenientes principalmente de los ingresos corrientes de libre destinación más cuota de fiscalización que aportarán los sujetos de control del respectivo departamento, distrito o municipio. Esta ley será presentada por el Gobierno y la Contraloría General de la República.

**Artículo 5°.** El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

Parágrafo transitorio. El período del Auditor dispuesto en el presente artículo, se aplicará quien sea elegido con posterioridad a la promulgación de este Acto Legislativo.

**Artículo 6°.** La Contraloría General de la República desarrollará los términos generales para el proceso de convocatoria pública de selección de los contralores departamentales, municipales y distritales.

**Artículo 7°.** Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015**

*Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional*

### **EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

#### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** Adiciónense los incisos cuarto, quinto y sexto al artículo 112 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

Parágrafo Transitorio. La asignación de las curules mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015.

**Artículo 2°.** El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.