

Inteligencia artificial en el control fiscal

Seguimiento permanente y selección algorítmica: fundamento constitucional y límites jurídicos

Yadira Morales Roncallo¹

Resumen

El Acto Legislativo 04 de 2019 incorporó al artículo 267 de la Constitución Política de Colombia el seguimiento permanente al recurso público, el control preventivo y concomitante en tiempo real mediante el uso de tecnologías de la información y la inoponibilidad de la reserva legal frente a los órganos de control fiscal. Este artículo examina las consecuencias jurídicas de esa reforma para la incorporación de herramientas de inteligencia artificial (IA) en el ejercicio de la función de las contralorías territoriales en Colombia, con énfasis en el control fiscal territorial. El objetivo es determinar bajo qué condiciones jurídicas la IA puede fortalecer la vigilancia de la gestión fiscal sin desnaturalizar la función constitucional de fiscalización ni erosionar las garantías que rigen la actuación de las autoridades públicas. El artículo es de carácter jurídico-dogmático, cualitativo y documental: se apoya en el análisis de fuentes normativas y jurisprudenciales colombianas verificadas en repositorios oficiales y en un corpus de literatura científica sobre IA aplicada a la gestión y al control de los recursos públicos; no incorpora trabajo de campo ni resultados empíricos propios. Se sostiene que la reforma de 2019 convirtió la capacidad informacional de los órganos de control en presupuesto de eficacia de una competencia constitucional, de modo que el empleo de analítica avanzada e IA como apoyo al juicio del fiscalizador no exige una habilitación legal

¹ Contralora Distrital de Cartagena de Indias – Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, Cartagena de Indias, Colombia. Abogada, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia; Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia; Magíster en Derecho Público, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Especialista en manejo de los recursos públicos y compliance de la Universidad Externado. yayomora@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8564-0730>

específica adicional. Pero al desplazar el control hacia momentos anteriores a la decisión administrativa, esa misma reforma trasladó el riesgo jurídico principal desde la decisión automatizada: problema en buena medida contenido por las exigencias de competencia y motivación, hacia la selección y priorización algorítmica de sujetos y objetos de control, que hoy carece de forma jurídica propia. El aporte del artículo consiste en delimitar esa zona de indeterminación y en fundamentar, desde el ordenamiento vigente, un régimen de gobernanza algorítmica exigible a las contralorías.

Palabras clave: control fiscal; contralorías; inteligencia artificial; seguimiento permanente; selección algorítmica; debido proceso administrativo.

Abstract

Constitutional Amendment 04 of 2019 introduced into Article 267 of the Colombian Constitution the permanent monitoring of public resources, real-time preventive and concomitant control through the use of information technologies, and the non-opposability of statutory confidentiality against fiscal oversight bodies. This article examines the legal consequences of that reform for the incorporation of artificial intelligence (AI) tools into the work of Colombian comptroller offices, with particular attention to subnational fiscal control. Its aim is to establish the legal conditions under which AI may strengthen the oversight of fiscal management without distorting the constitutional function of fiscal control or eroding the safeguards governing public authority. The study is legal-dogmatic, qualitative and documentary: it analyses Colombian normative and case-law sources verified in official repositories, together with a corpus of scholarly literature on AI applied to the management and control of public resources; it involves no fieldwork and reports no original empirical findings. The article argues that the 2019 reform turned the informational capacity of oversight bodies into a precondition for the effectiveness of a constitutional power, so that the use of advanced analytics and AI in support of the auditor's judgment requires no further specific statutory authorisation. Yet by shifting control towards stages preceding the administrative decision, the reform also displaced the principal legal risk away from automated decision-making —largely constrained by the requirements of competence and reasoned justification— towards the algorithmic selection and prioritisation of the subjects and objects of control, which currently lacks a legal form of its own. The contribution lies in delimiting this zone of indeterminacy and in grounding, within existing law, a regime of algorithmic governance binding on comptroller offices.

Keywords: fiscal control; comptroller offices; artificial intelligence; permanent monitoring; algorithmic selection; administrative due process.

1. Planteamiento del problema

La discusión sobre inteligencia artificial en el Estado colombiano tiene suficiente material de agarre en la administración tributaria. La sentencia se explica sin dificultad. Allí hay bases de datos densas y bien alimentadas, procedimientos estandarizados, un incentivo recaudatorio que justifica cualquier inversión tecnológica y, sobre todo, un relato reconocible en el que la máquina persigue al evasor. El problema es que esa concentración temática ha dejado en penumbra una cuestión jurídicamente más difícil, que es la que ocupa a estas páginas: qué ocurre cuando quien emplea sistemas algorítmicos no es la autoridad que recauda, sino la que fiscaliza la gestión de recursos públicos ajenos; cuando el sujeto examinado no es un contribuyente sino un gestor fiscal; y cuando el desenlace posible no es una liquidación sino la declaratoria de responsabilidad patrimonial de un servidor público o de un particular.

La cuestión no es hipotética ni meramente prospectiva, porque tiene un anclaje normativo de rango constitucional. El Acto Legislativo 04 de 2019, al modificar el artículo 267 de la Constitución Política, dispuso que 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 estableció, en el mismo artículo, que 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». Conviene subrayar la procedencia de esa cláusula, porque suele atribuirse a un decreto reglamentario o a una exposición de motivos: es texto de la Constitución, transcrito como tal por la Corte Constitucional en la sentencia C-140 de 2020. El constituyente derivado no se limitó a permitir el empleo de herramientas tecnológicas; lo escribió en la definición misma del modo de ejercer una competencia.

De ahí nace la tensión que estructura esta investigación, y que no admite solución por la vía de declarar simpatía o recelo hacia la tecnología. De un lado hay un mandato de vigilancia permanente y en tiempo real sobre un universo de sujetos, cuentas, contratos y operaciones que ninguna organización humana puede recorrer exhaustivamente con métodos manuales, lo que empuja de manera estructural, casi gravitatoria, hacia la automatización del análisis. Del otro hay un régimen de garantías el cual constituye la legalidad, competencia, motivación, defensa, protección de datos y, que se encuentra edificado sobre el supuesto de que las decisiones públicas son imputables a un juicio humano razonado y, por ello mismo, reconstruible. La pregunta pertinente no es si las contralorías pueden usar inteligencia artificial, sino qué le sucede a ese régimen de garantías cuando la función fiscalizadora se ejerce, en fases decisivas, mediante inferencias estadísticas que preceden al juicio humano y lo condicionan.

La cuestión se vuelve especialmente aguda en el nivel territorial. Las contralorías departamentales, distritales y municipales trabajan sobre entornos de datos fragmentados, con capacidades técnicas desiguales y presupuestos que no guardan proporción alguna con el volumen de gestión fiscal que deben vigilar. Para ellas la analítica avanzada no es un gesto de modernización simbólica sino, quizá, la única vía realista de cumplir el mandato de seguimiento permanente. Precisamente por eso la calidad jurídica de esa incorporación, y no sólo su viabilidad técnica, merece ser examinada con detenimiento.

2. Estado de la discusión y vacío de investigación

La literatura disponible se organiza en tres franjas de desarrollo muy desigual, y ninguna de ellas cubre del todo el terreno que aquí interesa.

La primera, con diferencia la más poblada, estudia la IA en la administración tributaria. La revisión de Zamora Quintuña y Baño Hifóng (2026) sobre veinticinco documentos latinoamericanos concluye que la tecnología potencia la segmentación de contribuyentes, el análisis masivo de datos, la detección de inconsistencias, la priorización de auditorías y la fiscalización preventiva, siempre que se someta a supervisión humana, transparencia proactiva y garantía del debido proceso administrativo tributario. En esa misma franja se inscriben los trabajos de Villasmil Molero et al. (2025) sobre eficiencia, transparencia y equidad, y los análisis críticos de Nieto Olvera (2025) y de Cervantes Zacarias y Villegas Gonzalez (2026) sobre el caso mexicano, que documentan cómo el sesgo algorítmico y la opacidad de los modelos comprometen la no discriminación, la fundamentación de los actos de autoridad, la privacidad y la seguridad jurídica del contribuyente. Es un cuerpo valioso, pero su objeto es una autoridad recaudadora que actúa frente a particulares, no un órgano de control externo que fiscaliza a la administración misma.

La segunda franja se ocupa de la IA en las finanzas públicas y en el gobierno considerados en bloque. El mapeo bibliométrico de Azwar y Usman (2025), construido sobre 1.728 publicaciones indexadas en Scopus entre 2015 y marzo de 2025, muestra que los temas dominantes son la tributación, la presupuestación, el pronóstico de desempeño y la integración financiera, con una concentración geográfica notoria en China y Estados Unidos, y advierte que el análisis puede no reflejar cómo se implementa la IA en los sistemas de finanzas públicas de países en desarrollo. El informe de la OCDE (2025), levantado sobre doscientos casos de uso en once funciones centrales de gobierno, encuentra que la adopción resulta más visible en la prestación de servicios y en la administración de justicia que en las funciones de fiscalización y supervisión, y propone un marco de IA confiable articulado en habilitadores, salvaguardas y mecanismos de participación.

La tercera franja, la más próxima a este trabajo y también la más delgada, discute la IA en el control público desde una perspectiva jurídico-administrativa. Zambrano Millar (2025), a partir de una revisión sistemática de sesenta y dos estudios, sostiene que reducir la IA a un problema de optimización administrativa desconoce sus efectos sobre la racionalidad institucional, la distribución de responsabilidades y la legitimidad del control estatal, y propone entender la interacción entre

agentes humanos y sistemas algorítmicos como una mediación sociotécnica cuya clave no reside en admitir o rechazar la tecnología sino en el diseño de los arreglos institucionales que gobiernan su uso. Se trata, con todo, de un planteamiento general sobre la función estatal de control, no referido a un régimen constitucional determinado ni a las competencias específicas de las entidades fiscalizadoras.

El vacío es, entonces, de doble naturaleza. Por su objeto, la intersección entre inteligencia artificial y control fiscal externo se encuentra mucho menos trabajada que la intersección entre IA y administración tributaria, y resulta prácticamente inexplorada en el nivel territorial colombiano. Por su enfoque, la literatura tiende a reproducir un catálogo ya estabilizado de riesgos; sesgo, opacidad, protección de datos, supervisión humana. Sin detenerse en la cuestión previa, que es también la más incómoda: cuál es la naturaleza jurídica de la operación que la inteligencia artificial realiza efectivamente en el control fiscal y en qué momento del procedimiento se sitúa. Ese es el espacio que este artículo se propone ocupar.

3. Pregunta de investigación y objetivos

La pregunta que orienta el trabajo puede formularse así: ¿bajo qué condiciones jurídicas puede la incorporación de herramientas de inteligencia artificial fortalecer la vigilancia y el control fiscal en Colombia, singularmente en el nivel territorial, sin desnaturalizar la función constitucional de las contralorías ni erosionar las garantías que rigen la actuación de las autoridades públicas? De ella se desprende una segunda, subordinada pero decisiva: ¿qué estatuto jurídico corresponde a los actos de selección, priorización y alerta algorítmica que anteceden al ejercicio formal de las competencias de control?

El objetivo general consiste en determinar el fundamento y los límites constitucionales y legales del uso de sistemas de inteligencia artificial por los órganos de control fiscal colombianos, y en formular un modelo de gobernanza algorítmica derivado del ordenamiento vigente. Para alcanzarlo se reconstruye el régimen constitucional y legal de la función de vigilancia, con atención a la transformación operada en 2019 y al reparto de competencias con las contralorías territoriales; se analizan críticamente los usos de IA jurídicamente concebibles en el ejercicio del control, distinguiendo con rigor entre lo documentado, lo técnicamente disponible, lo jurídicamente admisible y lo simplemente propuesto; y se identifican los límites y riesgos de esos usos para desembocar en una propuesta argumentada de implementación responsable, con énfasis en el nivel territorial.

4. Tesis

La tesis que aquí se defiende avanza en dos movimientos. El primero afirma que el Acto Legislativo 04 de 2019, desarrollado por el Decreto Ley 403 de 2020, modificó el presupuesto informacional de la función fiscalizadora. Al constitucionalizar el seguimiento permanente, exigir su realización en tiempo real mediante tecnologías de la información y suprimir la oponibilidad de la reserva legal

frente a los órganos de control, el ordenamiento dejó de tratar la capacidad de procesar información como un asunto de gestión interna y la convirtió en condición de eficacia de una competencia constitucional. De ello se sigue que el empleo de analítica avanzada e inteligencia artificial como apoyo a la formación del juicio del fiscalizador no requiere una habilitación legal específica adicional: se ampara en la competencia de vigilancia y en el modo de ejercicio que la propia Constitución prescribe. Y se sigue también, correlativamente, que la omisión injustificada de desarrollar capacidades informacionales suficientes ha dejado de ser jurídicamente neutra.

El segundo movimiento observa que esa misma reforma reubicó el riesgo. Mientras el modelo de 1991 situaba la actuación de la contraloría después de concluida la actuación administrativa, el modelo vigente incorpora un control que opera durante los ciclos de ejecución. El problema jurídico central de la IA en el control fiscal colombiano no es, por tanto, la decisión automatizada: hipótesis que el ordenamiento ya contiene por vía de las reglas de competencia, motivación y contradicción, y que ninguna contraloría podría adoptar sin vicio, sino la selección algorítmica: la determinación, mediante modelos estadísticos, de qué sujetos, contratos, entidades u operaciones serán vigilados, advertidos o auditados con prioridad. Ese acto produce efectos materiales sobre quien resulta señalado, es decir, una carga administrativa, exposición reputacional u orientación asimétrica del escrutinio público, y, sin embargo no se notifica, no admite recursos y no cuenta con régimen alguno de trazabilidad, validación o auditoría. La respuesta institucional adecuada, se argumentará, no depende de que Colombia expida una ley general de inteligencia artificial, sino de construir un régimen de gobernanza algorítmica exigible desde el bloque normativo que ya se encuentra vigente en materia de control fiscal, transparencia y protección de datos.

5. Metodología

La investigación es jurídico-dogmática, de enfoque cualitativo y diseño documental, con momentos hermenéuticos y analítico-críticos. Comenzó por la reconstrucción del régimen constitucional, legal y jurisprudencial de la vigilancia y el control fiscal; continuó con el análisis de contenido de un corpus de literatura científica sobre inteligencia artificial aplicada a la gestión y al control de recursos públicos, ordenado en una matriz por fuente, tesis, categorías conceptuales y función argumentativa; procedió luego a contrastar las capacidades técnicas descritas por esa literatura con las categorías del derecho administrativo colombiano; y culminó en la formulación propositiva del último capítulo.

Se recurre, cuando resulta útil, a un contraste comparado no sistemático con la experiencia de administraciones tributarias latinoamericanas documentada por el corpus. Ese contraste opera como fuente de problemas y de analogías, nunca como demostración de equivalencia funcional: la administración tributaria y el control fiscal externo son funciones jurídicamente distintas, y parte del argumento consiste justamente en mostrar por qué las soluciones diseñadas para la primera no se trasladan sin más a la segunda.

6. Delimitación

El estudio se circunscribe al ordenamiento colombiano vigente y a la función de vigilancia y control fiscal ejercida por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. Quedan fuera el control interno, el disciplinario, el político y la administración tributaria como objeto autónomo. En materia tecnológica se explican sólo los conceptos indispensables para sostener la argumentación jurídica. Y el trabajo se detiene en el estado normativo verificable al cierre de la investigación: Colombia no ha adoptado una ley general que regule la inteligencia artificial, y la materia se orienta por instrumentos de política pública, señaladamente el Documento CONPES 4144 de 2025, Política Nacional de Inteligencia Artificial, y por proyectos de ley en trámite legislativo. Este dato no es accesorio sino una de las premisas del argumento, pues obliga a preguntarse qué exigencias jurídicas resultan hoy aplicables al uso público de IA a partir del derecho administrativo general y del régimen especial del control fiscal.

El itinerario del texto es, en consecuencia, el siguiente. El primer capítulo reconstruye el régimen de la función fiscalizadora y muestra que la reforma de 2019 desplazó su frontera temporal clásica e hizo del acceso y procesamiento de información un presupuesto de su ejercicio. El segundo examina, sobre esa base, los usos de inteligencia artificial jurídicamente concebibles en la vigilancia de la gestión fiscal y sitúa la selección algorítmica como su núcleo problemático. El tercero desarrolla los límites aplicables y formula la propuesta de gobernanza. Las conclusiones responden la pregunta de investigación y precisan el alcance del aporte.

Capítulo I. Función constitucional y jurídica de las contralorías y del control fiscal en Colombia

Este capítulo no pretende exponer el régimen del control fiscal, tarea que la doctrina colombiana ha cumplido con solvencia, sino demostrar una proposición: que la arquitectura constitucional vigente vuelve jurídicamente relevante y no meramente conveniente la capacidad informacional de los órganos de control, y que al hacerlo abrió una zona de actuación pública nueva, anterior a la decisión, cuyo tratamiento dogmático sigue pendiente.

El control fiscal es en Colombia una función pública autónoma y no una función administrativa. La Corte Constitucional lo caracterizó en la sentencia C-403 de 1999 como una actividad dotada de carácter público, independiente y autónoma, y diferente de las que normalmente corresponden a las clásicas funciones del Estado. La Constitución la encomienda a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

El contenido de la noción de gestión fiscal quedó fijado desde muy temprano. En la sentencia C-529 de 1993 la Corte la definió como la administración o manejo de los bienes y recursos públicos «en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición», y precisó que su vigilancia se endereza a establecer si las operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en que esa gestión se traduce se cumplieron conforme a las normas, a los principios contables y a los criterios de eficiencia

y eficacia aplicables. El objeto del control no es, por tanto, la legalidad formal de los actos ni la conveniencia de las decisiones de gobierno, sino la gestión de recursos públicos apreciada mediante controles financieros, de gestión y de resultados. Casi una década después, en la sentencia C-840 de 2001, la Corte llevaría esa concepción hasta su consecuencia más exigente al advertir que, con arreglo a la Carta de 1991, «la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas», pues el servidor público y el particular deben obrar no solo salvaguardando la integridad del patrimonio público sino cultivando su específico proyecto de gestión y resultados. Es la misma decisión que condicionó la exequibilidad de la expresión «con ocasión de ésta» del artículo 1 de la Ley 610 de 2000 al entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal.

Dos rasgos de esta configuración importan para lo que sigue, y conviene retenerlos porque reaparecerán constantemente. El primero es que la función fiscalizadora es, por definición, una función de tratamiento de información: el juicio sobre la gestión fiscal se construye a partir de datos financieros, contractuales, presupuestales y de resultado producidos por terceros, casi siempre por el propio vigilado. El segundo es que esa función culmina, cuando corresponde, en decisiones de contenido gravoso, por ejemplo, hallazgos, procesos de responsabilidad fiscal o fallos con responsabilidad sometidas a garantías plenas. Entre un extremo y otro se extiende el espacio donde se juega la cuestión de este artículo.

El diseño de 1991 trazó una frontera temporal que la memoria jurídica ha vuelto más nítida de lo que fue. Como criterio general reiterado, la Corte Constitucional ha sostenido que la función de la Contraloría empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones. Sin embargo, en la sentencia C-623 de 1999, al declarar exequible el aparte del artículo 65 de la Ley 80 de 1993 sobre vigilancia fiscal de los contratos liquidados o terminados, la Corte precisó que ese no es el único momento del control, pues este puede ejercerse desde la legalización del contrato y durante su ejecución. Lo que la frontera separaba, entonces, no era el conocimiento del proceso en curso sino la intervención en él: su función consistía en impedir que el órgano de control se convirtiera en coadministrador y en preservar la responsabilidad del gestor fiscal por sus propias determinaciones.

La aplicación más significativa de ese criterio, y la que interesa aquí de manera directa, es la sentencia C-103 de 2015, que declaró inexecutable el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000 la norma que atribuía a la Contraloría General la función de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometieran el patrimonio público. La Corte reconoció, sin reservas, que la disposición perseguía objetivos constitucionalmente legítimos de eficacia y eficiencia en la vigilancia fiscal, y aun así concluyó que desconocía el marco del artículo 267 porque constituía una modalidad de control previo al ejercerse antes de que se adoptaran las decisiones administrativas y porque confería a la Contraloría un poder de coadministración al incidir en decisiones aún no concluidas. Ese razonamiento se apoyaba en una línea consolidada, que incluye la declaratoria de inexecutable, en la sentencia C-529 de 1993, de la parte acusada del artículo

108 de la Ley 42 de 1993, que facultaba a las autoridades de control fiscal para ordenar, cuando lo consideraran conveniente, que la adjudicación de una licitación tuviera lugar en audiencia pública; la audiencia solicitada por un proponente, en cambio, subsistió.

Vale la pena retener la estructura del argumento, porque su vigencia excede con mucho el caso que lo originó: lo que la Corte censuró no fue el uso de información anticipada, sino la intervención en el curso de una decisión ajena todavía abierta. La distinción entre conocer anticipadamente y decidir anticipadamente resultará decisiva en los capítulos que siguen.

1.1. El giro de 2019: seguimiento permanente, tiempo real y tecnologías de la información

El Acto Legislativo 04 de 2019 alteró ese equilibrio por la única vía que la sentencia C-103 de 2015 dejaba abierta, que era la reforma constitucional. Tres modificaciones del artículo 267 resultan centrales. El control fiscal, además de posterior y selectivo, podrá ejercerse de manera preventiva y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, con carácter excepcional, sin implicar coadministración, en forma de advertencia al gestor fiscal y dentro de un sistema general de advertencia público. La vigilancia de la gestión fiscal pasa a incluir 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 la Contraloría General adquiere competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, en los términos que reglamente la ley.

El modo de ejercicio quedó definido en el propio texto constitucional: el control preventivo y concomitante «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». Si bien el Decreto Ley 403 de 2020, fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias del parágrafo transitorio del artículo 268, para implementar esta reforma, la Corte Constitucional determinó que el Ejecutivo excedió sus competencias al pretender realizar una regulación integral de materias ajenas a la habilitación específica. Por esta razón, la Corte limitó drásticamente el alcance de dicho decreto mediante sucesivos fallos de inexequibilidad: la sentencia **C-090 de 2022** (que expulsó el título XIII sobre responsabilidad fiscal), la sentencia **C-113 de 2022** (que anuló el Título XII sobre jurisdicción coactiva, salvo el artículo 108), y la sentencia **C-237 de 2022** (que declaró inconstitucionales los artículos 45 a 52 sobre los sistemas de control).

Con todo, la jurisprudencia constitucional, particularmente en la sentencia de revisión T-323 de 2024 ha sido enfática en que cualquier implementación de tecnologías de la información, bases de datos o inteligencia artificial por parte de los órganos de control y la judicatura debe respetar rigurosamente los principios de privacidad, el régimen de protección de datos personales y el derecho fundamental al habeas data, evitando poner en riesgo datos sensibles de los ciudadanos.

Si bien el Decreto Ley 403 de 2020 reguló el acceso de los órganos de control a las bases de datos que administran las entidades y organismos del Estado pese a que la Corte Constitucional declaró

posteriormente la inexequibilidad de la mayoría de sus títulos sustanciales por extralimitación en las sentencias C-090 de 2022, C-113 de 2022 y C-237 de 2022, advirtiendo en sus propios considerandos que en ese proceso «se debe garantizar el régimen de protección de datos personales y el derecho fundamental del hábeas data», la Corte Constitucional avaló el núcleo de la transformación. En la sentencia C-140 de 2020, resolviendo un juicio de sustitución promovido por presunta afectación del eje de separación de poderes, declaró exequibles, por los cargos analizados, las expresiones demandadas del artículo 1º y el numeral 13 del artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019. Preciso allí que el modelo preventivo y concomitante no reemplaza el control posterior y selectivo, sino que lo complementa, y que no puede incidir en las decisiones de la administración al punto de instituir coadministración o cogestión, «con lo cual se debe eliminar cualquier tipo de veto o preaprobación respecto de las decisiones adoptadas por los gestores de recursos públicos». Lo que en 2015 era inconstitucional por decisión legislativa devino constitucionalmente admisible por decisión del constituyente derivado, bajo condiciones expresas de excepcionalidad, no vinculatoriedad, no coadministración y publicidad.

La consecuencia dogmática merece enunciarse con cuidado, porque de ella depende todo lo demás. El artículo 267 no se limita a permitir el uso de tecnologías de la información: lo integra a la definición del modo de ejercicio de una competencia. El seguimiento permanente en tiempo real es sencillamente incompatible con un tratamiento episódico y manual de la información, y la supresión de la reserva legal sólo cobra sentido funcional si aquello a lo que se accede puede ser efectivamente procesado. Dicho de otro modo, la reforma incorporó al ordenamiento un presupuesto informacional del control fiscal. Esta es la premisa mayor de la tesis del artículo y también el punto donde el análisis se aparta de las lecturas que abordan la IA en el control fiscal como una simple oportunidad de eficiencia administrativa.

La vigilancia de la gestión fiscal en las entidades territoriales corresponde a las contralorías departamentales, distritales y municipales, sin perjuicio de las competencias de la Contraloría General. La jurisprudencia constitucional había delimitado ese reparto mucho antes de la reforma. En la sentencia C-403 de 1999 la Corte declaró exequible el artículo 26, literales a) y b), de la Ley 42 de 1993, que reglamentaba el control fiscal excepcional de la Contraloría General sobre cuentas de entidades territoriales. Y en la sentencia C-364 de 2001, al declarar exequible el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, sostuvo que la competencia prevalente de la Contraloría General no desconoce la autonomía territorial, porque se trata de eventos en que puede dudarse de la imparcialidad del órgano territorial de control debido a presiones o injerencias locales que afecten su idoneidad.

Esa misma decisión introdujo una distinción que resultará decisiva más adelante y que conviene no perder de vista. La Contraloría General dispone de facultades amplias sobre los recursos exógenos de las entidades territoriales; es decir, los que provienen de ingresos de la Nación, mientras que su intervención sobre los recursos endógenos, de fuente propia, es excepcional y procede únicamente en las hipótesis taxativas que la ley señala. La autonomía financiera territorial funciona, pues, como un límite de intensidad variable según el origen del recurso vigilado. El Acto Legislativo 04 de 2019

reforzó la arquitectura al establecer la competencia prevalente de la Contraloría General y al remitir a la ley la reglamentación del ejercicio de competencias entre contralorías en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De este diseño se sigue un efecto que la literatura sobre IA en el sector público no ha tematizado. Si el estándar de ejercicio de la vigilancia fiscal incorpora el seguimiento permanente mediante tecnologías de la información, y si la prevalencia de la Contraloría General se justifica, entre otras razones, en la idoneidad del órgano territorial, entonces la brecha de capacidades informacionales entre niveles deja de ser un problema exclusivamente presupuestal para adquirir relevancia competencial. Una contraloría territorial sin capacidad analítica no solo fiscaliza peor: se aproxima a la situación institucional que justifica el desplazamiento de su competencia. Vista así, la incorporación de herramientas analíticas en el territorio es un asunto de preservación de la autonomía del control fiscal territorial antes que una cuestión de eficiencia.

Conviene, sin embargo, resistir la conclusión apresurada. Que exista un incentivo constitucional para dotarse de capacidades analíticas no implica que cualquier forma de incorporación sea admisible, y la evidencia recogida por la literatura sobre administraciones tributarias latinoamericanas muestra que la adopción tecnológica sin condiciones previas de calidad de datos, interoperabilidad, talento humano y gobernanza produce resultados poco confiables o jurídicamente cuestionables (Zamora Quintuña y Baño Hifóng, 2026). La asimetría territorial de capacidades es, a la vez, la razón principal para incorporar IA y el principal factor de riesgo de que esa incorporación se haga mal.

La reforma de 2019 no habilitó una transformación regulatoria ilimitada, y la jurisprudencia posterior se encargó de precisar quién puede desarrollarla. En la sentencia C-090 de 2022 la Corte Constitucional declaró inexecutable el título XIII, artículos 124 a 148, del Decreto Ley 403 de 2020, relativo al proceso de responsabilidad fiscal, con reviviscencia de las disposiciones de la Ley 610 de 2000 y de la Ley 1474 de 2011 que habían sido modificadas o derogadas. En la sentencia C-113 de 2022 declaró inexecutable el título XII, sobre jurisdicción coactiva, a excepción del artículo 108 relativo a la prelación de créditos fiscales, con reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993. Y en la sentencia C-237 de 2022 declaró inexecutable los artículos 45 a 52, sobre sistemas de control fiscal, con reviviscencia de los artículos 9 a 18 y 21 a 24 de la misma ley.

La razón de las tres decisiones es idéntica y estrictamente competencial: al no regular ninguna de las materias enunciadas en el párrafo transitorio del artículo 268 constitucional ni desarrollar modificación alguna introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019, el Presidente de la República incurrió en extralimitación en el ejercicio de la competencia legislativa conferida por el constituyente derivado e invadió la órbita del legislador ordinario. La Corte no examinó en ninguna de ellas el contenido sustantivo de las normas anuladas, y de hecho aplicó el mismo razonamiento a materias tan disímiles como la responsabilidad fiscal, la jurisdicción coactiva y los sistemas de control financiero y de gestión.

De esta secuencia se desprende una regla de reparto que orientará el resto del artículo: todo lo que exceda las materias del párrafo transitorio queda sujeto a reserva de ley ordinaria y no puede

establecerse por vía de decreto con fuerza de ley. La consecuencia es doble. La arquitectura del control preventivo y concomitante, de rango constitucional, permanece intacta. Pero quien pretenda introducir un régimen material nuevo para el ejercicio del control fiscal debe elegir el instrumento con cuidado: o la ley, o (dentro del ámbito propio de la autonomía de los órganos de control) sus actos administrativos de carácter general. Volveremos sobre esta bifurcación en el tercer capítulo, donde resulta determinante.

Los elementos reunidos permiten cerrar el capítulo con una constatación que no depende de ningún juicio sobre las virtudes o los peligros de la tecnología. La relevancia jurídica de la inteligencia artificial en el control fiscal colombiano no deriva de sus atributos técnicos sino de la estructura misma de la competencia constitucional. Un mandato de seguimiento permanente y en tiempo real sobre un universo de gestión fiscal que excede cualquier capacidad de examen manual, acompañado de un acceso a información sin oponibilidad de reserva legal, plantea un problema de tratamiento masivo de datos que el ordenamiento ha situado dentro del modo de ejercicio de la función, y no fuera de él. La tecnología dejó de ser un instrumento contingente para volverse condición de posibilidad.

A ello se suma que la transformación de 2019 desplazó el centro de gravedad del control hacia una zona anterior a la decisión administrativa. El seguimiento permanente, la advertencia y la priorización operan sobre procesos en curso. Esa zona fue construida por el constituyente derivado con dos cautelas expresas: la prohibición de coadministración y la no vinculatoriedad de la advertencia, pero sin régimen alguno para los actos internos que determinan hacia dónde se dirige la atención del órgano de control. Y es exactamente allí, en ese pliegue del procedimiento que nadie reguló porque hasta hace poco no parecía necesitarlo, donde opera un sistema algorítmico de detección de anomalías o de puntuación de riesgo.

La razón por la que ese pliegue quedó sin regular es comprensible. Las garantías clásicas del derecho administrativo colombiano fueron diseñadas para la decisión y resultan comparativamente débiles frente a la selección. Un fallo con responsabilidad fiscal debe ser motivado, notificado y controvertido; la determinación de incluir a una entidad, un contrato o un gestor en un listado prioritario de vigilancia no exige ninguna de esas formalidades. Mientras esa selección fue producto de un juicio humano discrecional apoyado en criterios institucionales, la asimetría resultaba tolerable, porque el volumen y el efecto de las selecciones eran limitados y porque siempre cabía preguntarle al funcionario por qué había mirado hacia donde miró. Cuando la selección pasa a producirse de manera sistemática, a escala y por inferencia estadística, la asimetría deja de ser tolerable y se convierte en un problema de diseño institucional. El capítulo siguiente examina qué usos de inteligencia artificial resultan jurídicamente concebibles en la vigilancia de la gestión fiscal y muestra por qué el problema se concentra en ese pliegue.

Capítulo II. Inteligencia artificial y transformación del control fiscal en Colombia

Corresponde ahora examinar qué hace efectivamente la inteligencia artificial dentro del espacio que el capítulo anterior delimitó. El propósito no es catalogar aplicaciones tecnológicas, ejercicio que envejece con rapidez y que otros han emprendido con mayor competencia técnica, sino identificar cuáles de ellas producen consecuencias jurídicas y por qué razón.

La expresión «inteligencia artificial» designa un conjunto heterogéneo de técnicas cuyo tratamiento jurídico no puede ser uniforme, y buena parte de la confusión que rodea el debate público proviene de tratarlas como si lo fueran. Para los efectos de este trabajo bastan tres distinciones.

La primera separa los sistemas basados en reglas determinísticas de los sistemas basados en inferencia estadística. Un sistema de reglas aplica umbrales y condiciones explícitamente definidas por quien lo programa: si un contrato supera cierta cuantía y fue adjudicado mediante determinada modalidad, se genera una alerta. Sus criterios son enunciados, reconstruibles y, por tanto, jurídicamente controlables sin dificultad especial. Un modelo de aprendizaje automático, en cambio, deriva de datos históricos una función que asigna a cada caso una puntuación, sin que los criterios operantes hayan sido enunciados de antemano por autoridad alguna. La distinción importa por dos motivos: porque una proporción considerable de lo que se presenta como inteligencia artificial en el sector público pertenece en realidad a la primera familia, y porque el problema jurídico de la motivación solo se plantea con intensidad en la segunda.

La segunda distinción ordena las capacidades analíticas en tres niveles, siguiendo una clasificación consolidada en la literatura sobre gestión del riesgo fiscal. La analítica descriptiva reconstruye y comprende comportamientos históricos mediante indicadores, tableros y segmentaciones. La predictiva incorpora técnicas estadísticas y de aprendizaje automático para estimar la probabilidad futura de determinados comportamientos. Y la prescriptiva se orienta a optimizar decisiones operativas: la priorización de auditorías, la asignación de recursos de inspección— a partir de los resultados predictivos (Verrastro, s. f.). Esta gradación es jurídicamente relevante porque el tránsito de lo descriptivo a lo prescriptivo es también el tránsito de la producción de información a la orientación del ejercicio del poder público.

La tercera distinción, y la decisiva, separa los sistemas de apoyo a la decisión de los sistemas de decisión automatizada. Los primeros producen insumos que un agente humano interpreta, contextualiza y eventualmente descarta; los segundos producen directamente el contenido de una determinación. La literatura sobre auditoría pública documenta que, en la práctica actual de las entidades fiscalizadoras superiores, la inteligencia artificial se posiciona como herramienta para aumentar y no para reemplazar el juicio profesional, y que los avances más rápidos se observan en funciones de apoyo: análisis documental, muestreo de riesgo, antes que en la generación directa de hallazgos de auditoría (Heyaca y Pallotta, 2026). Conviene resistir, no obstante, la tranquilidad que esa constatación produce: un sistema que formalmente se limita a «apoyar» puede condicionar el resultado de manera determinante si es él quien define qué será examinado.

2.1. Qué hace la inteligencia artificial en el ciclo del control fiscal

Ordenar los usos según el momento del ciclo en que operan permite advertir algo que las enumeraciones temáticas ocultan: su relevancia jurídica es muy desigual. Conviene recorrer ese ciclo como quien sigue el curso de un expediente, desde el acopio de la información hasta la verificación material de lo ejecutado.

Todo comienza con la constitución del acervo. Aquí se ubican la integración e interoperabilidad de fuentes heterogéneas, el procesamiento inteligente de documentos y la extracción estructurada de datos a partir de material no estructurado. La literatura sobre auditoría pública identifica el procesamiento documental y la extracción de datos como una de las áreas de aplicación ya consolidadas, con la advertencia de que la calidad del reconocimiento óptico de caracteres, aunque mejora con rapidez, no es todavía plenamente confiable (Heyaca y Pallotta, 2026). Esta familia de usos es instrumental en el sentido más estricto: transforma información existente en información utilizable sin añadir juicio valorativo. Su problema jurídico es de exactitud y de trazabilidad probatoria, no de discrecionalidad.

Sigue la detección de anomalías y relaciones, que comprende la identificación de valores atípicos en grandes conjuntos de registros financieros y contractuales y el análisis de redes o grafos orientado a revelar estructuras irregulares de relacionamiento entre entidades, contratistas y beneficiarios finales. Se emplean allí algoritmos como bosques aleatorios, técnicas de agrupamiento y autocodificadores, con predominio del aprendizaje no supervisado, precisamente porque evita la necesidad de conjuntos de datos etiquetados y captura mejor patrones desconocidos o cambiantes que un modelo entrenado sobre etiquetas históricas no identificaría (Heyaca y Pallotta, 2026). El análisis de grafos se aplica también a la detección de anomalías derivadas de relaciones inusuales entre múltiples cuentas o entidades, difíciles de advertir con métodos tradicionales. Esta etapa introduce ya un elemento valorativo encubierto, y conviene nombrarlo: la definición de qué cuenta como anomalía. Un modelo no supervisado no descubre irregularidades jurídicas; descubre desviaciones estadísticas respecto de un patrón dominante. La equivalencia entre desviación y sospecha es una construcción institucional, nunca un resultado técnico.

Viene después la valoración y priorización, que constituye el núcleo problemático de todo el asunto. Aquí los modelos asignan a cada sujeto, contrato u operación un puntaje o una categoría de riesgo que ordena el universo vigilado y determina hacia dónde se dirigen los recursos de control. La literatura sobre administración tributaria describe el mecanismo con precisión: la puntuación de riesgo estima una probabilidad relativa de incumplimiento dentro de un universo comparable y opera como insumo para la priorización de acciones, sin constituir por sí misma una calificación jurídica ni una presunción automática de incumplimiento (Verrastro, s. f.). En el ámbito de la auditoría pública la misma lógica se traduce en modelos que combinan puntajes generados por IA con indicadores tradicionales, permitiendo priorizar transacciones de alto riesgo mientras se preserva el juicio del auditor (Heyaca y Pallotta, 2026). La insistencia de la literatura en que la puntuación «no es un acto administrativo» resulta técnicamente correcta y jurídicamente insuficiente: correcta porque el puntaje no crea, modifica ni extingue por sí mismo una situación jurídica; insuficiente

porque de él depende quién será examinado, y el examen, aun cuando concluya sin hallazgo alguno, tiene costos reales para el sujeto vigilado.

La cuarta estación es la intervención temprana. Los modelos predictivos permiten anticipar eventos de riesgo o detectar patrones de aviso temprano, orientando la planeación estratégica de la auditoría hacia áreas donde los problemas tienen mayor probabilidad de emerger. La experiencia internacional muestra aplicaciones en la revisión preventiva de procesos de contratación y en la construcción de indicadores de riesgo para vigilar proyectos de infraestructura y mantenimiento, en un esquema que aproxima la auditoría al monitoreo continuo; la misma fuente advierte que la dependencia excesiva de modelos predictivos puede llevar a pasar por alto factores de riesgo emergentes aún no reflejados en los datos de entrenamiento, con la consiguiente pérdida de precisión con el tiempo (Heyaca y Pallotta, 2026). Es esta la etapa que conecta de manera directa con el diseño constitucional colombiano posterior a 2019. El artículo 57 del Decreto Ley 403 de 2020 enuncia los mecanismos del seguimiento permanente y encabeza la enumeración con el acceso y análisis de la información; el artículo 55 define la finalidad del control concomitante y preventivo como la protección del patrimonio público mediante el seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos, de modo que permita evaluar hitos de control de un proceso en curso y eventualmente advertir sobre la posible ocurrencia de daños; y el artículo 67 dispone que ese control se manifiesta mediante la emisión de una advertencia. El encadenamiento normativo: acceso y análisis de información, evaluación de hitos, advertencia, describe, en el lenguaje del derecho, la arquitectura funcional de un sistema de alerta temprana.

Casi al final del recorrido aparece la producción documental y la gestión del conocimiento: la búsqueda y recuperación de información, la elaboración de borradores, la síntesis de material técnico, la traducción. Las instituciones de auditoría consultadas por la OCDE emplean modelos de lenguaje como asistentes y no como decisores finales, produciendo borradores o sugerencias que los auditores revisan y validan, y mitigan los riesgos de error mediante procesos de revisión en varios niveles y supervisión humana explícita, de manera que el usuario conserva la responsabilidad final por el texto producido (Heyaca y Pallotta, 2026).

Y queda, por último, la verificación material, quizá la menos explorada y no la menos prometedora. El análisis de datos visuales y espaciales: imágenes satelitales, fotografía aérea, registro fotográfico de obra, ofrece nuevas formas de evidencia para auditorías de cumplimiento y de desempeño, particularmente donde los métodos tradicionales enfrentan restricciones físicas o logísticas, aunque su adopción está condicionada por incertidumbres jurídicas sobre el uso de dispositivos, limitaciones de calidad de los datos y costos elevados (Heyaca y Pallotta, 2026). Para un control fiscal territorial cuya materia recurrente es la ejecución de obra pública, esta familia de usos resulta más pertinente de lo que su carácter incipiente sugiere.

Recorrido el ciclo, el balance es claro. El acopio, la escritura y la verificación material plantean problemas de exactitud, seguridad y valor probatorio, que son problemas reales, pero de una

naturaleza conocida. La valoración y priorización y, en menor medida, la intervención temprana plantea algo distinto: problemas de ejercicio del poder público. De ellos se ocupa el resto del artículo.

2.2. Usos documentados, disponibles, admisibles y propuestos

El rigor exige distinguir cuatro estatutos que la discusión pública confunde con frecuencia y que la Tabla 1 sintetiza.

Tabla 1. Estatutos de los usos de inteligencia artificial en el control fiscal

Estatuto	Definición	Ejemplos verificables
Usos documentados	Aplicaciones cuya existencia y operación constan en fuentes verificables	Entidades fiscalizadoras superiores de otros países; en Colombia, sistemas de decisión automatizada mapeados por la literatura académica
Usos técnicamente disponibles	Capacidades maduras que no exigen desarrollo experimental, pero cuya implantación no consta en un órgano determinado	Detección de anomalías, analítica de grafos, procesamiento documental, asistentes generativos
Usos jurídicamente admisibles	Aplicaciones compatibles con el reparto de competencias y las garantías vigentes	Analizados en el Capítulo III
Usos propuestos	Formulaciones prospectivas, incluidas las de este artículo	Modelo de gobernanza del Capítulo III

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a lo documentado en la experiencia comparada, entre marzo y julio de 2025 la OCDE consultó a quince instituciones de auditoría de catorce países y de la Unión Europea. Dos tercios cuentan con una estrategia formal de IA, el 80% tiene lineamientos internos, el 87% ofrece capacitación al personal y la misma proporción tiene al menos una herramienta en producción activa, aunque los niveles de madurez varían ampliamente y numerosos despliegues permanecen en fase piloto (Heyaca y Pallotta, 2026). Entre los casos que esa fuente refiere se cuentan la Contraloría General de la República de Costa Rica, que aplica detección de anomalías basada en aprendizaje automático sobre datos del sistema nacional de compras públicas y desarrolló con la Universidad Cenfotec el proyecto dIAra para el monitoreo de obras mediante cámaras de bajo costo; la Oficina Nacional de Auditoría de Noruega, que emplea redes neuronales en el análisis de riesgo de fraude y modelos de clasificación sobre grandes volúmenes de casos; la Contraloría General de la Unión de Brasil, cuya herramienta Malha Fina evalúa informes de rendición de cuentas mediante un modelo de clasificación binaria; el Tribunal de Cuentas de Portugal, que implementa métodos de evaluación de riesgo asistidos por IA para priorizar los casos más críticos en contratación pública; y el Tribunal de Cuentas francés, que desarrolló un asistente generativo propio para resumen documental, traducción y análisis, en cumplimiento de restricciones de confidencialidad profesional.

Sobre lo documentado en Colombia la prudencia es obligatoria, y conviene exponer con exactitud lo que consta y lo que no. Consta, como hecho normativo, que el Decreto 2037 de 2019 creó dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, adicionando al Decreto Ley 267 de 2000 un artículo que le atribuye expresamente la elaboración de informes de analítica de datos y el análisis de datos estructurados, semiestructurados y no estructurados mediante soluciones tecnológicas y técnicas especializadas. Consta también, en la literatura académica, un ejercicio de cartografía de ciento trece sistemas de decisión automatizada en el sector público colombiano, construido a partir de más de trescientas fuentes de información pública, que identifica sistemas implementados por cincuenta y una entidades nacionales y subnacionales de la rama ejecutiva, así como por entidades de la rama judicial y de organismos de control, con predominio del orden nacional (Gutiérrez y Muñoz-Cadena, 2023). Y consta, en el informe de la OCDE sobre gobierno con inteligencia artificial, la herramienta VigIA, desarrollada por la Universidad del Rosario para analizar contratos de la Alcaldía de Bogotá y señalar aquellos con alto riesgo de corrupción, posteriormente adoptada por la ciudad (OCDE, 2025).

De esos tres elementos deben extraerse conclusiones exactas y ni una más. El primero acredita una atribución normativa de funciones analíticas, no el uso comprobado de una técnica determinada. El segundo acredita la presencia de sistemas de decisión automatizada en organismos de control colombianos, sin que el nivel de agregación permita precisar su naturaleza técnica, su ubicación en el ciclo de control ni su presencia en contralorías territoriales. El tercero corresponde a una entidad territorial de la rama ejecutiva y no a un órgano de control fiscal, de modo que ilustra la disponibilidad de la capacidad analítica sobre datos contractuales colombianos, pero no una práctica de fiscalización externa.

De ahí un hallazgo que conviene enunciar sin adorno: no se identificó evidencia pública verificable sobre el uso de sistemas de inteligencia artificial por parte de contralorías territoriales colombianas en el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal. La ausencia admite dos lecturas, y ambas resultan incómodas. Si tales usos no existen, estamos ante una brecha de capacidades. Si existen, pero carecen de documentación pública accesible, estamos ante una brecha de transparencia. Este artículo no se pronuncia sobre cuál de las dos corresponde a la realidad, porque hacerlo exigiría un trabajo de campo que no se emprendió. Pero la disyuntiva misma constituye ya un argumento a favor del régimen de gobernanza que se propondrá.

Antes de proyectar la experiencia internacional sobre el caso colombiano son necesarias dos cautelas, y la primera de ellas revela una singularidad de nuestro ordenamiento que ha pasado desapercibida.

La literatura sobre auditoría pública registra que, en comparación con otros órganos de supervisión e inspección, las entidades fiscalizadoras superiores emplean la IA con menor frecuencia para la evaluación de riesgo previa o para analítica de datos a gran escala, y explica esa diferencia, en parte, por sus mandatos de carácter posterior y por la disponibilidad desigual de datos digitales en las entidades auditadas (Heyaca y Pallotta, 2026). En términos convergentes, el informe general de la

OCDE observa que muchos organismos de integridad carecen de mandato para actuaciones previas a la materialización del riesgo (OCDE, 2025). Colombia se aparta de ese patrón: tras el Acto Legislativo 04 de 2019 su órgano de control fiscal superior dispone de un mandato constitucional que incluye el seguimiento permanente en tiempo real y la advertencia sobre riesgos inminentes en operaciones o procesos en ejecución. La consecuencia analítica es relevante y no ha sido advertida por la literatura examinada: el acervo internacional de experiencias sobre IA en auditoría pública subestima el problema jurídico colombiano, porque se ha formado mayoritariamente en ordenamientos donde el control opera después de la decisión y donde, por tanto, la selección algorítmica determina a lo sumo el orden de un examen retrospectivo, no la orientación de una intervención sobre procesos abiertos. Importar el catálogo de buenas prácticas sin advertir esta diferencia sería un error de método.

La segunda cautela concierne a los límites de la analogía tributaria. La literatura latinoamericana sobre IA en fiscalización tributaria ofrece el corpus empírico más denso de la región y muestra que la tecnología potencia la segmentación de contribuyentes, el análisis masivo de datos, la detección de inconsistencias, la priorización de auditorías y la fiscalización preventiva, siempre que se implemente bajo supervisión humana, transparencia proactiva y garantía del debido proceso administrativo tributario (Zamora Quintuña y Baño Hifóng, 2026). La traslación al control fiscal externo tropieza, sin embargo, con tres diferencias estructurales. La primera atañe a la posición del sujeto: el contribuyente es un particular con estatuto procesal definido frente a una autoridad recaudadora, mientras que el sujeto de control fiscal es, típicamente, un gestor de recursos públicos cuya relación con el órgano de control no es de sujeción tributaria sino de responsabilidad por la administración de bienes ajenos. La segunda concierne a la naturaleza del riesgo detectado: la administración tributaria busca discrepancias entre lo declarado y lo realizado, sobre datos que ella misma estructura mediante regímenes de información; el control fiscal valora la gestión, lo que incluye juicios sobre eficiencia, economía y resultados irreductibles a inconsistencias contables. Y la tercera se refiere al efecto reputacional: la selección de un contribuyente para verificación es ordinariamente reservada, mientras que el control fiscal opera en un entorno de publicidad —el sistema general de advertencia es, por mandato constitucional, precisamente público—, de modo que el señalamiento algorítmico adquiere una proyección externa que el caso tributario no comparte en igual medida. Estas diferencias no invalidan la analogía; delimitan su alcance. La técnica es transferible; el régimen de garantías, no.

El texto constitucional distribuye de manera desigual los instrumentos derivados de la reforma, y esa desigualdad tiene consecuencias que rara vez se advierten. El seguimiento permanente al recurso público y la inoponibilidad de la reserva legal se predicen de los órganos de control fiscal en plural, y el Decreto Ley 403 de 2020 desarrolla en consecuencia el acceso de esos órganos a las bases de datos administradas por entidades estatales. En cambio, el ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponden exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. Las contralorías territoriales reciben, pues, el mandato informacional sin recibir

el instrumento de intervención temprana. Para ellas el valor de la analítica avanzada no se concentra en la advertencia sino en la selección: en decidir, dentro de un universo que excede largamente su capacidad, qué será objeto del control posterior y selectivo. Lo que en el nivel nacional es una función entre varias, en el nivel territorial es prácticamente la única que la tecnología puede cumplir. El problema identificado en el capítulo anterior se agudiza justo allí donde las capacidades institucionales son menores.

A esa asimetría se añaden precondiciones materiales sobre las que la evidencia disponible resulta unánime: la IA no produce valor donde no existen datos confiables e interoperables. Las consultas de la OCDE a instituciones de auditoría identificaron la calidad, accesibilidad y gobernanza de los datos como factores decisivos, y señalaron que la fragmentación de sistemas, la escasa estandarización y la débil interoperabilidad restringen la escalabilidad y socavan la confianza en los resultados, además de constatar una brecha pronunciada entre la experimentación temprana y los entornos de producción necesarios para que la IA despliegue su potencial (Heyaca y Pallotta, 2026). La revisión latinoamericana sobre fiscalización tributaria llega a conclusiones equivalentes al identificar como barreras la calidad de los datos, los sesgos estructurales, la explicabilidad algorítmica, la interoperabilidad entre plataformas y la viabilidad institucional (Zamora Quintuña y Baño Hifóng, 2026). Y la literatura sobre modelos predictivos de riesgo fiscal subraya que la efectividad no depende únicamente de la etapa inicial de desarrollo sino de la gestión del modelo a lo largo del tiempo, mediante validación previa, monitoreo continuo del desempeño, detección de degradación predictiva y actualización periódica, integradas en un marco de gobernanza con responsabilidades claras, documentación adecuada y auditoría interna (Verrastro, s. f.).

De ahí una advertencia que este artículo formula como propia. En entornos de datos deficientes, la incorporación de modelos de riesgo no produce mejor focalización sino ruido automatizado con apariencia de objetividad: el puntaje otorga forma numérica a una información que no la soporta, y la aparente neutralidad del resultado dificulta su impugnación más de lo que la dificultaba el juicio humano explícito al que reemplaza. Para el control fiscal territorial, cuyas fuentes de información son característicamente fragmentadas, este riesgo no es marginal sino previsible.

Queda, en fin, un problema de sostenibilidad. Entre los desafíos compartidos por las instituciones de auditoría consultadas figuran la limitada experticia técnica interna, la ausencia de métricas compartidas para medir el impacto de la IA y la necesidad de gestionar el ritmo del cambio reduciendo la dependencia de terceros (Heyaca y Pallotta, 2026). En el nivel territorial colombiano, donde la contratación de soluciones externas es la vía más probable de acceso a estas capacidades, la dependencia de proveedores plantea una dificultad de orden constitucional: si los criterios que orientan la vigilancia fiscal quedan incorporados en un sistema cuya lógica el órgano de control no gobierna ni comprende, la autonomía que el artículo 267 protege resulta comprometida por vía contractual. Es un riesgo distinto del sesgo y de la opacidad, y hasta ahora escasamente tematizado.

El recorrido de este capítulo permite formular la proposición que el siguiente desarrollará. La inteligencia artificial no transforma el control fiscal colombiano introduciendo decisiones

automatizadas; lo transforma de un modo más silencioso y más hondo, desplazando el ejercicio efectivo de la discrecionalidad desde el momento de la decisión hacia el momento de la selección. Cuando un modelo ordena el universo vigilado y el órgano de control examina los primeros lugares de esa ordenación, la decisión final conserva íntegramente su forma jurídica, es humana, motivada, controvertible, mientras su contenido ha quedado condicionado por una operación previa que carece de forma alguna.

Este desplazamiento no es un defecto de implementación susceptible de corrección técnica. Es una consecuencia estructural de emplear analítica de riesgo en un modelo de control selectivo, y se agrava en el diseño colombiano por dos razones ya examinadas: porque la reforma de 2019 vinculó la selección a intervenciones sobre procesos en curso, y porque en el nivel territorial la selección es prácticamente la única función que la tecnología puede desempeñar. La pregunta pertinente no es, entonces, si las contralorías colombianas pueden usar inteligencia artificial, el primer capítulo mostró que el ordenamiento no solo lo permite sino que orienta hacia ello, sino qué régimen jurídico debe someter a los actos de selección y priorización que estos sistemas producen.

Capítulo III. Límites jurídicos, riesgos y propuesta para la implementación de inteligencia artificial en el control fiscal

Se examinan aquí las consecuencias jurídicas del desplazamiento identificado: por qué el ordenamiento protege intensamente la decisión y deja casi sin forma la selección; cómo se reordena el catálogo de riesgos algorítmicos cuando se lo mira desde el punto del procedimiento en que cada uno incide; por qué la ausencia de una ley general de inteligencia artificial no genera un vacío; y qué diseño institucional permitiría cerrar la distancia entre lo que el derecho ya exige y lo que la práctica puede verificar.

El derecho administrativo colombiano dispone de un aparato de garantías robusto y bien articulado alrededor del acto administrativo. La autoridad debe ser competente; su actuación debe someterse a los principios del artículo 209 de la Constitución; igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, reiterados y desarrollados por el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011; la decisión debe ser motivada; el destinatario debe conocerla, controvertirla y, en su caso, demandarla ante la jurisdicción. En materia de responsabilidad fiscal ese estatuto se refuerza por vía del régimen de la Ley 610 de 2000, restablecido tras la sentencia C-090 de 2022.

Ese aparato, sin embargo, no alcanza al acto de selección con la misma intensidad, y la razón es dogmáticamente correcta: incluir una entidad, un contrato o un gestor fiscal en un plan de vigilancia priorizado no crea, modifica ni extingue por sí mismo una situación jurídica. No es un acto administrativo definitivo; a lo sumo es un acto preparatorio, y con frecuencia ni siquiera eso, sino una operación de organización interna del trabajo del órgano de control. Como tal, no se notifica, no admite recursos y no es susceptible de control judicial autónomo.

Sería inexacto, no obstante, afirmar que la selección carece por completo de disciplina jurídica, y la sentencia C-840 de 2001 le impuso un deber positivo que suele pasar inadvertido. Cuando una contraloría decide crear y aplicar un programa de control fiscal sobre una entidad, dijo la Corte, «debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores»; de donde concluyó que el control fiscal «no se puede practicar *in sólido* o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente».

La precisión importa por dos razones opuestas y complementarias. Existe ya un mandato constitucional de selectividad puntual y una prohibición expresa de criterio universal, de manera que el acto de selección no es jurídicamente indiferente. Pero ese mandato carece de forma: nada obliga a documentar cómo se cumplió la identificación puntual, nada permite al afectado conocerla y nada habilita su contradicción. Lo que falta, en consecuencia, no es la norma sustantiva sino el soporte que la haga verificable, y a esa carencia se dirige la propuesta de este capítulo.

Mientras la selección fue producto de un juicio humano discrecional, adoptado caso por caso y en volúmenes limitados, la ausencia de forma resultaba tolerable. Tres circunstancias la vuelven insuficiente. La primera es de escala: un modelo de riesgo no selecciona ocasionalmente, sino que ordena la totalidad del universo vigilado y lo hace de manera continua, con lo cual una decisión episódica se convierte en una clasificación permanente de todos los sujetos de control. La segunda es de efectos, porque ser examinado tiene costos aunque el examen concluya sin hallazgos; *consumo* de tiempo institucional del sujeto vigilado, exposición y, en el modelo colombiano posterior a 2019, eventual proyección pública; el artículo 267 exige que el control concomitante y preventivo se realice en forma de advertencia al gestor fiscal y que esta se incluya en un sistema general de advertencia público, de suerte que la publicidad, garantía frente a la arbitrariedad, funciona al mismo tiempo como amplificador del señalamiento. Y la tercera es de opacidad: cuando la selección resulta de un juicio humano sus criterios pueden reconstruirse interrogando al funcionario, mientras que cuando resulta de un modelo estadístico los criterios operantes no fueron enunciados previamente por autoridad alguna, sino que emergieron del entrenamiento, de modo que la ausencia de un deber formal de documentación, antes inocua, deja hoy sin cobertura una operación cuyos criterios nadie ha formulado.

A esta configuración cabe llamarla asimetría garantista: el ordenamiento protege con intensidad decreciente a medida que retrocede en el procedimiento, precisamente cuando la tecnología desplaza hacia atrás el momento en que se decide lo decisivo. Y cabe añadir una observación que el capítulo anterior anticipó: un modelo que puntúa y ordena la totalidad del universo vigilado opera, por construcción, con criterio universal. La regla de C-840 de 2001 no lo prohíbe como insumo, pero sí impide que la ordenación resultante sustituya la identificación puntual que la Corte exige.

Con relación a los riesgos, estos han sido ordenados por su punto de incidencia. La literatura examinada coincide en un catálogo el cual incluye: sesgo, opacidad, protección de datos, supervisión humana y responsabilidad; cuya repetición ha terminado por producir familiaridad más que comprensión. Ordenarlo según el punto del procedimiento donde cada riesgo incide permite ver cuáles admiten respuesta técnica y cuáles exigen respuesta jurídica.

Sobre el insumo pesa, ante todo, la articulación entre acceso y tratamiento. El artículo 267 suprimió la oponibilidad de la reserva legal frente a los órganos de control fiscal, y el Decreto Ley 403 de 2020 desarrolló en consecuencia el acceso de esos órganos a las bases de datos administradas por entidades estatales, precisando en sus considerandos que en ese proceso debe garantizarse el régimen de protección de datos personales y el derecho fundamental de hábeas data. La articulación es exacta y merece subrayarse: la inoponibilidad de la reserva amplía el acceso, no suspende el régimen de tratamiento. Los principios del artículo 4 de la Ley 1581 de 2012 de legalidad, finalidad, libertad, veracidad o calidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad siguen rigiendo, y el de finalidad resulta aquí particularmente exigente, pues datos obtenidos para el seguimiento permanente de un programa no quedan disponibles indefinidamente para entrenar modelos destinados a propósitos distintos. A ello se suma el riesgo de calidad, que en el control fiscal adquiere una forma peculiar: la fuente principal de datos es la propia entidad vigilada, de modo que la calidad del insumo depende de aquello que el modelo pretende evaluar.

Sobre el modelo pesa el sesgo, que puede originarse en los datos de entrenamiento, por ejemplo, cuando son de mala calidad, carecen de representatividad o sobrerrepresentan a ciertos grupos; o en la configuración del algoritmo, esto es, en cómo se priorizan criterios y variables. Un modelo entrenado únicamente con casos detectados y sancionados ignora la porción de la realidad que nunca fue detectada, e introduce así un sesgo que él mismo refuerza y perpetúa al aprender de sus datos históricos (Nieto Olvera, 2025). Este mecanismo, formulado para la administración tributaria, se traslada al control fiscal con una particularidad agravante: los hallazgos históricos de una contraloría reflejan no solo dónde hubo irregularidades, sino también dónde la contraloría miró. Entrenar un modelo de priorización sobre hallazgos pasados equivale a instruirlo para que reproduzca la geografía histórica de la atención institucional.

De aquí se sigue una inferencia que este artículo formula como propia y que no encontró enunciada en la literatura revisada. En el control fiscal, el análogo del riesgo de fiscalización de las vulnerables digitales descrito para el caso tributario (Nieto Olvera, 2025) es una paradoja de la documentación: las entidades que reportan información de manera más completa y estructurada ofrecen mayor superficie de detección de inconsistencias formales, mientras que aquellas cuya gestión documental es deficiente resultan comparativamente menos legibles para el modelo. Si el puntaje de riesgo se alimenta sobre todo de datos reportados, puede terminar concentrando el escrutinio en los sujetos que mejor cumplen sus deberes de información, con lo que se invertiría el sentido del control. A ello se añade la degradación temporal, pues la efectividad de un modelo depende de su gestión en el tiempo mediante validación previa, monitoreo del desempeño, detección de desvíos y actualización

periódica (Verrastro, s. f.), y la propia literatura sobre auditoría advierte que la dependencia excesiva de modelos predictivos lleva a desatender factores de riesgo emergentes aún no reflejados en los datos de entrenamiento (Heyaca y Pallotta, 2026).

Sobre la decisión operan dos fenómenos distintos que conviene no confundir. El primero es la deferencia al resultado, esa tendencia del agente humano a ratificar la salida del sistema que convierte la supervisión formal en una validación ritual. La literatura insiste en que la IA se posiciona como asistente y que el usuario conserva la responsabilidad final por el producto (Heyaca y Pallotta, 2026), y la insistencia es correcta pero no autoejecutable, porque la supervisión humana solo es real si el supervisor dispone de información suficiente para disentir. El segundo es de orden probatorio: si un puntaje de riesgo o una alerta de anomalía llega a incorporarse al expediente como soporte de un hallazgo, se produce un desplazamiento indebido, pues una inferencia estadística sobre probabilidad relativa dentro de un universo comparable pasa a operar como indicio de irregularidad respecto de un caso concreto. La propia literatura técnica lo excluye —la puntuación no constituye una calificación jurídica ni una presunción automática de incumplimiento (Verrastro, s. f.)—, pero esa exclusión debe traducirse en una regla institucional expresa y no quedar librada al buen criterio de quien instruye.

Sobre la institución, por último, pesan dos riesgos de especificidad constitucional. Uno es la dependencia de proveedores: entre los desafíos compartidos por las instituciones de auditoría figuran la limitada experticia técnica interna y la necesidad de reducir la dependencia de terceros (Heyaca y Pallotta, 2026), y si los criterios que orientan la vigilancia quedan incorporados en un sistema cuya lógica el órgano de control no comprende ni gobierna, la autonomía que el artículo 267 protege se erosiona por vía contractual. El otro es la coadministración encubierta: si una alerta generada por un modelo se traslada como advertencia sobre un proceso en ejecución, y el gestor fiscal ajusta su conducta para evitar el señalamiento, la advertencia deja de ser materialmente no vinculante. La Constitución exige que el control preventivo y concomitante no implique coadministración, y la sentencia C-140 de 2020 declaró su exequibilidad sobre esa base; una práctica algorítmica que multiplique advertencias sin control cualitativo pondría en tensión ese equilibrio.

3.1. Estándares exigibles sin una ley de inteligencia artificial

Suele presentarse la ausencia de regulación específica como un vacío, y la afirmación es imprecisa. Colombia no ha adoptado, al cierre de esta investigación, una ley general que regule la inteligencia artificial, y la materia se orienta por instrumentos de política pública y proyectos en trámite. Pero de ello no se sigue que el uso público de sistemas algorítmicos carezca de disciplina jurídica: del derecho vigente se derivan al menos cinco estándares y un conjunto de marcos de referencia.

El primero es la imparcialidad de los criterios de selección. El artículo 209 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 someten la función administrativa al principio de imparcialidad, que no se predica solo del sentido de la decisión sino de los criterios que orientan la actuación. Un

criterio de priorización que la autoridad no puede enunciar es un criterio que la autoridad no puede defender como imparcial.

El segundo es la publicidad activa. La Ley 1712 de 2014 impone deberes de transparencia sobre la información en poder de los sujetos obligados, y los criterios generales conforme a los cuales un órgano de control decide a quién vigila prioritariamente son información pública en el sentido de esa ley, sin perjuicio de que los parámetros operativos susceptibles de ser eludidos queden amparados por el régimen de excepciones. La distinción entre criterio y parámetro es el eje de la solución: publicar que se pondera la concentración de adjudicaciones en un mismo proveedor no compromete la eficacia del control; publicar el umbral exacto, sí.

El tercero es el tratamiento lícito de datos. Los principios del artículo 4 de la Ley 1581 de 2012, expresamente invocados por el Decreto Ley 403 de 2020 al desarrollar el acceso a bases de datos estatales, rigen íntegramente el tratamiento que un órgano de control realice sobre información personal, incluida la que emplee para entrenar o alimentar modelos.

El cuarto es la reserva del juicio humano, y aquí la jurisprudencia colombiana ya se pronunció. La sentencia T-323 de 2024, proferida por la Sala Segunda de Revisión con ocasión del uso de una herramienta de inteligencia artificial generativa por un juez de Cartagena, no prohibió el empleo de estas tecnologías, pero fijó su lugar con precisión. La garantía comprometida, sostuvo, es la del juez natural: se vulnera «cuando el funcionario judicial utiliza la IA para sustituir el razonamiento lógico y humano que le compete realizar a efectos de interpretar los hechos, las pruebas, motivar la decisión e incluso adoptarla», pues en tal caso se produce una sustitución del poder jurisdiccional y, por esa vía, una violación del debido proceso. En sentido inverso, el uso para gestión administrativa y documental, apoyo a la gestión y corrección o síntesis de textos resulta admisible siempre que no involucre creación de contenido ni interpretación de hechos o pruebas, ni la solución de casos, y siempre que exista supervisión posterior. La decisión enunció además doce principios: transparencia, responsabilidad, privacidad, no sustitución de la racionalidad humana, seriedad y verificación, prevención de riesgos, igualdad y equidad, control humano, regulación ética, adecuación a buenas prácticas y estándares colectivos, seguimiento continuo y adaptación, e idoneidad; y ordenó al Consejo Superior de la Judicatura expedir lineamientos que, entre sus contenidos mínimos, exigen «identificar a un humano responsable, es decir, que haya una persona individualizada e identificable a quien se le pueda plantear las preocupaciones relacionadas con las decisiones tomadas y que pueda evaluar las intervenciones realizadas».

El traslado de ese criterio al control fiscal debe hacerse con cuidado, porque la sentencia versa sobre la función judicial y no constituye precedente vinculante para los órganos de control. Dos elementos, sin embargo, sostienen la extensión. Uno es de razón: la indelegabilidad del juicio en quien tiene atribuida constitucionalmente la competencia de decidir es predicable con igual fuerza de la función fiscalizadora, que también culmina en determinaciones sobre hechos y pruebas con efectos patrimoniales sobre personas identificadas. El otro es de fuente: la propia Corte no confinó su razonamiento al ámbito judicial, pues se apoyó expresamente en la Carta Iberoamericana de

Inteligencia Artificial en la Administración Pública y en los principios que ese instrumento propone para el desarrollo de la IA en la administración. La analogía no es de precedente, pero tampoco es meramente conjetural.

El quinto estándar proviene del derecho comparado y es, con diferencia, el más elaborado. El Consejo de Estado italiano, en la sentencia n.º 2270 de 2019 y en la jurisprudencia posterior, sostuvo que el mecanismo mediante el cual se concreta la decisión robotizada debe ser cognoscible según una declinación reforzada del principio de transparencia, y que esa cognoscibilidad debe garantizarse en todos sus aspectos: sus autores, el procedimiento de elaboración, el mecanismo de decisión, las prioridades asignadas en el procedimiento de evaluación y los datos seleccionados como relevantes, de modo que pueda verificarse la conformidad de los resultados con las finalidades establecidas por la ley y que las reglas aplicadas queden claras y sean susceptibles de corrección; añadió que la regla algorítmica debe estar sujeta al pleno conocimiento y a la capacidad correctiva del juez administrativo (Farri, 2026). El mismo autor reporta que, en la sentencia n.º 8537 de 2024, ese tribunal aplicó el criterio al ámbito tributario, exigiendo que la traducción de la normativa a módulos informáticos sea completa e idónea para considerar fielmente los hechos previstos por la ley. Este estándar resulta particularmente pertinente para el problema aquí examinado porque incluye expresamente, entre los aspectos que deben ser cognoscibles, las prioridades asignadas en el procedimiento de evaluación: alcanza, pues, a la selección y no solo a la decisión.

A los estándares exigibles se añaden marcos de referencia de valor no normativo sino de estandarización técnica. El Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia (Guío Español et al., 2021), expedido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, orienta la formulación y gestión de proyectos de IA en entidades públicas sin carácter obligatorio; el Documento CONPES 4144 de 2025 fija la Política Nacional de Inteligencia Artificial; y el marco de la OCDE para una IA confiable en el gobierno organiza las medidas de política en habilitadores, salvaguardas y mecanismos de participación (OCDE, 2025). Conviene agregar un antecedente institucional directamente comparable: en Chile, la circular 711 de 2023 estableció el principio de inteligencia artificial centrada en las personas, disponiendo que estas herramientas operen como asistentes y que toda decisión sea adoptada por individuos, en un modelo de gobernanza algorítmica asistida coherente con la función constitucional de la Contraloría General de la República de ese país (Zambrano Millar, 2025). Es la prueba de que un órgano de control fiscal puede autorregularse en la materia sin esperar legislación general.

Lo anterior permite formular la tesis propositiva de este artículo: no hace falta una ley de inteligencia artificial para someter a disciplina jurídica la selección algorítmica en el control fiscal; hace falta dotarla de forma institucional, y el ordenamiento ya ofrece el vehículo para hacerlo.

Ese vehículo es el Sistema Nacional de Control Fiscal, cuya dirección e implementación corresponde al Contralor General de la República con el apoyo del Auditorio General, por atribución expresa del Acto Legislativo 04 de 2019 atribuyó al Auditor General de la República junto con el Contralor General, con la finalidad expresa de unificar y estandarizar la vigilancia y el control de la gestión

fiscal. A él se suman dos competencias que hacen viable la ejecución: la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General y de todas las contralorías territoriales, atribuida al Auditor General por el artículo 274 constitucional, y la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, prevista en el artículo 272 y desarrollada por el artículo 30 del Decreto Ley 403 de 2020, cuyo resultado es insumo para la eventual intervención administrativa de la Contraloría General. La regla de reparto establecida en 2022 confirma la vía: lo que exceda las materias del párrafo transitorio del artículo 268 corresponde al legislador ordinario, pero la organización interna del ejercicio de la vigilancia pertenece al ámbito propio de los órganos de control y puede establecerse mediante actos administrativos de carácter general.

La propuesta se compone de cinco piezas que responden, cada una, a un problema identificado en las páginas anteriores.

Clasificar los usos por su incidencia jurídica, no por su riesgo tecnológico

Los marcos generales de inteligencia artificial clasifican los sistemas por su riesgo para los derechos en abstracto, criterio que discrimina mal dentro de una función pública específica. Aquí se propone otro: clasificar los usos según si su producto orienta o no el ejercicio del poder público sobre un sujeto identificado. Los usos instrumentales, que transforman información sin producir juicio: procesamiento documental, búsqueda, traducción, análisis de imagen para verificación material, quedarían sometidos a exigencias de calidad, trazabilidad documental y responsabilidad del funcionario por el producto. Los usos analíticos, que producen hipótesis: detección de anomalías, análisis de redes, exigirían adicionalmente documentación técnica y validación, con la regla de que su resultado es hipótesis de trabajo y nunca hallazgo. Y los usos selectivos, que ordenan el universo vigilado o alimentan una advertencia, quedarían sujetos al régimen reforzado que se describe enseguida. El criterio no es arbitrario: replica la estructura del propio derecho administrativo, que gradúa las garantías según la incidencia del acto sobre situaciones jurídicas.

Un registro de selección con motivación diferida y contradicción sobreviniente

El acto de selección carece de forma jurídica pese a condicionar el resultado, y esa es la carencia que esta pieza busca subsanar. Se propone que la incorporación de un sujeto, contrato o proceso a un plan priorizado de vigilancia, cuando derive de manera determinante de un resultado algorítmico, quede consignada en un registro interno que documente la versión del modelo empleado, las fuentes de datos utilizadas, el resultado obtenido, los criterios de la valoración humana que acogió o descartó ese resultado y el funcionario responsable. El registro no se publica ni se notifica en el momento de la selección: se torna accesible al sujeto afectado cuando la actuación alcanza una fase con efectos jurídicos: el traslado de un hallazgo, la formulación de una advertencia o la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal, integrándose entonces al expediente.

El fundamento es, en primer lugar y de manera principal, el deber de identificación puntual de los sujetos de control y la prohibición de practicar el control fiscal con criterio universal, establecidos en la sentencia C-840 de 2001. El registro no crea ese deber: lo hace verificable. A ello se suman los

deberes de documentación de la actividad administrativa derivados de la Ley 1712 de 2014, la imparcialidad del artículo 209 constitucional, la exigencia de que la advertencia se incorpore a un sistema general de advertencia público, el requisito de identificar un responsable humano individualizable ordenado por la sentencia T-323 de 2024 y el estándar de cognoscibilidad reforzada que alcanza a las prioridades asignadas en el procedimiento de evaluación (Farri, 2026).

La justificación del diseño merece detenimiento, porque es aquí donde reside la contribución del artículo. La motivación diferida resuelve una tensión entre eficacia del control y derecho de defensa que ninguna de las soluciones habituales resuelve. La publicidad inmediata de la selección permitiría al sujeto ajustar su conducta para eludir el control y produciría estigmatización sin causa acreditada; el secreto indefinido dejaría sin explicación el origen de una actuación gravosa. La accesibilidad sobreviniente preserva la eficacia de la vigilancia y garantiza que, en el momento en que el afectado tiene algo que defender, disponga de la información necesaria para hacerlo. Una regla complementaria completa el esquema: el resultado algorítmico no constituye por sí mismo hallazgo, evidencia ni fundamento de imputación, sino un criterio de asignación de recursos de control, y su presencia en el expediente cumple una función de trazabilidad y no probatoria.

Reserva del juicio humano y prohibición de la advertencia automatizada

La deferencia al resultado convierte la supervisión en ritual, y una advertencia generada algorítmicamente rozaría la coadministración. Se propone, en consecuencia, que la advertencia al gestor fiscal repose siempre en una valoración humana documentada de manera independiente del resultado del modelo, y que el modelo pueda desencadenar el examen, pero nunca la advertencia; correlativamente, que la supervisión humana se organice de modo que el funcionario disponga de la información necesaria para disentir, lo que exige explicabilidad funcional del resultado y no la mera posibilidad formal de rechazarlo.

El fundamento es la exigencia constitucional de que el control preventivo y concomitante no implique coadministración, precisada por la sentencia C-140 de 2020 en el sentido de que «se debe eliminar cualquier tipo de veto o preaprobación respecto de las decisiones adoptadas por los gestores de recursos públicos»; a ello se suman la línea que la sentencia C-103 de 2015 sintetizó al censurar la intervención sobre decisiones administrativas no concluidas y el criterio de no sustitución de la racionalidad humana de la sentencia T-323 de 2024. Una advertencia generada por inferencia estadística y trasladada sin valoración propia operaría, en la práctica, como una preaprobación negativa.

La auditoría algorítmica del órgano de control, o la cuestión del auditor auditado

La auditoría de algoritmos es una respuesta consolidada en la literatura sobre gobernanza de IA, pero presupone un auditor externo. Cuando quien usa el algoritmo es el propio órgano de control, la pregunta por quién lo audita no tiene respuesta obvia. La OCDE registra, precisamente, que el papel de las entidades fiscalizadoras superiores está evolucionando hacia el escrutinio de los algoritmos

que sustentan las operaciones y decisiones públicas (OCDE, 2025); resta determinar quién escruta los suyos.

Se propone radicar esa auditoría en la Auditoría General de la República e incorporar indicadores de gobernanza algorítmica: existencia de inventario público de sistemas, documentación de modelos, validación periódica, registros de selección, a la certificación anual de las contralorías territoriales. El fundamento está en el artículo 274 constitucional, que atribuye al Auditor General la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General y de todas las contralorías territoriales; en el artículo 272, que prevé la certificación anual a partir de indicadores de gestión; y en el artículo 30 del Decreto Ley 403 de 2020, que la desarrolla. La propuesta no crea competencias: precisa el contenido de las existentes. Conviene, eso sí, una advertencia que la propia literatura formula: auditorías inadecuadas pueden generar falsa confianza y operar como mera apariencia de diligencia (OCDE, 2025), de modo que la incorporación de indicadores debe evitar el formalismo de las listas de verificación y concentrarse en la verificabilidad de los registros de selección.

Gradualidad territorial e infraestructura compartida con criterios locales

La asimetría de capacidades documentada en el segundo capítulo hace inviable, y probablemente contraproducente, que cada contraloría territorial desarrolle modelos propios: la consecuencia previsible sería la multiplicación de sistemas mal validados operando sobre datos deficientes. Se propone, en su lugar, desarrollar infraestructura analítica compartida en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal, conservando cada contraloría la definición y la responsabilidad por los criterios de priorización aplicados en su jurisdicción, y sometiendo la puesta en producción de cualquier modelo a una evaluación documentada de la calidad de los datos de entrada. El fundamento son los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que el artículo 267 impone al ejercicio de competencias entre contralorías, y la finalidad de unificación y estandarización asignada al Sistema Nacional de Control Fiscal.

El límite es igualmente claro: la infraestructura compartida no puede convertirse en un desplazamiento encubierto de la competencia territorial. La sentencia C-364 de 2001 admitió la intervención de la Contraloría General sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales únicamente como régimen excepcional y por hipótesis taxativas, reservando las facultades amplias para los recursos exógenos, y ese reparto no puede alterarse por vía indirecta. Si los criterios de priorización aplicados a la gestión de recursos propios de un municipio quedaran determinados por un modelo cuyos parámetros define un órgano distinto del competente, el resultado material sería una intervención permanente sobre recursos endógenos sin que concurra ninguna de las hipótesis excepcionales previstas. La separación entre infraestructura común y criterios locales no es, por tanto, una preferencia de diseño sino una exigencia derivada de la autonomía financiera territorial.

3.2. La regla propuesta

Las cinco piezas pueden condensarse en una formulación única, que constituye el aporte normativo de este trabajo:

En el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, los sistemas algorítmicos pueden determinar qué se examina, nunca qué se concluye; y toda determinación algorítmica sobre qué se examina debe quedar registrada de modo que, cuando la actuación alcance efectos jurídicos, el afectado pueda conocer y controvertir el criterio que lo situó bajo escrutinio.

La primera parte de la regla protege la función, pues preserva la reserva del juicio humano allí donde la Constitución atribuyó una competencia de decisión. La segunda protege al sujeto, al convertir una operación hoy invisible en una operación reconstruible, sin sacrificar la eficacia del control gracias al mecanismo de la motivación diferida. Ninguno de los dos componentes exige legislación nueva: el primero se deriva de la estructura constitucional de la competencia fiscalizadora y de la prohibición de coadministración; el segundo, de los deberes de identificación puntual, documentación, imparcialidad y transparencia ya vigentes, y puede implementarse mediante actos administrativos de carácter general de los propios órganos de control en el marco del Sistema Nacional de Control Fiscal. Que Colombia adopte en el futuro una ley general de inteligencia artificial es deseable por otras razones; para el problema examinado en estas páginas, esperarla sería una excusa.

4. Conclusiones

La pregunta que orientó este trabajo indagaba bajo qué condiciones jurídicas la incorporación de herramientas de inteligencia artificial puede fortalecer la vigilancia y el control fiscal en Colombia, singularmente en el nivel territorial, sin desnaturalizar la función constitucional de las contralorías ni erosionar las garantías que rigen la actuación de las autoridades públicas. La respuesta que el análisis permite sostener es que esas condiciones son tres y que ninguna depende de legislación futura.

La primera es de atribución: los sistemas algorítmicos pueden determinar qué se examina, nunca qué se concluye. La reserva del juicio humano no es una recomendación ética sino la consecuencia de que la Constitución atribuyó la competencia de valorar la gestión fiscal a un órgano y no a un procedimiento. La segunda es de forma: toda determinación algorítmica sobre qué se examina debe quedar registrada de modo que, cuando la actuación alcance efectos jurídicos, el sujeto afectado pueda conocer y controvertir el criterio que lo situó bajo escrutinio; ese es el contenido del registro de selección con motivación diferida. Y la tercera es de capacidad: ningún modelo debería entrar en operación sobre datos cuya calidad no haya sido evaluada de manera documentada. Esta última condición, que podría parecer meramente técnica, resulta jurídica en sus efectos, porque un modelo alimentado con datos deficientes no produce mejor focalización sino ruido revestido de objetividad, y la apariencia de neutralidad del resultado dificulta su impugnación más de lo que la dificultaba el juicio humano explícito al que sustituye.

La tesis se formuló en dos movimientos y ambos resultan confirmados, aunque el primero exige un matiz. Sostenía el primero que el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020 convirtieron la capacidad informacional en presupuesto de eficacia de una competencia constitucional, de modo que el uso de analítica avanzada como apoyo al juicio del fiscalizador no requiere habilitación legal específica adicional. El análisis lo confirma: el artículo 267 no se limita a permitir el empleo de tecnologías de la información, sino que lo incorpora al modo de ejercicio de la vigilancia, al exigir un seguimiento permanente en tiempo real y suprimir la oponibilidad de la reserva legal frente a los órganos de control fiscal. El matiz necesario es que esa habilitación no es indiferenciada: cubre sin dificultad los usos instrumentales y analíticos, pero no cubre por sí sola los usos selectivos, que requieren la forma institucional propuesta en el tercer capítulo. La formulación inicial era, en este punto, más amplia de lo que el desarrollo permite sostener.

El segundo movimiento afirmaba que la reforma de 2019 desplazó el riesgo jurídico principal desde la decisión automatizada hacia la selección algorítmica. El análisis lo confirma sin necesidad de matiz y añade dos elementos que no estaban previstos al inicio. El primero es que la evidencia comparada disponible subestima el problema colombiano, porque se ha formado mayoritariamente en ordenamientos donde el control opera después de la decisión administrativa y donde, por tanto, la selección determina a lo sumo el orden de un examen retrospectivo. El segundo es que el problema se concentra con especial intensidad en el nivel territorial: dado que el control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General, las contralorías territoriales reciben el mandato informacional sin el instrumento de advertencia, de manera que la selección es prácticamente la única función que la analítica avanzada puede desempeñar para ellas. El problema jurídico se agudiza justo donde las capacidades institucionales son menores.

Cuatro hallazgos merecen destacarse. Existe en el derecho administrativo colombiano una asimetría garantista, en virtud de la cual el ordenamiento protege con intensidad decreciente a medida que retrocede en el procedimiento, precisamente cuando la tecnología desplaza hacia atrás el momento en que se decide lo decisivo; asimetría que era tolerable mientras la selección fue un juicio humano ocasional y deja de serlo cuando se convierte en una clasificación permanente y automatizada de todo el universo vigilado. La ausencia de una ley general de inteligencia artificial no genera, sin embargo, un vacío normativo, pues del derecho vigente se derivan estándares exigibles hoy: la imparcialidad de los criterios de selección que imponen el artículo 209 constitucional y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, la publicidad activa de la Ley 1712 de 2014 distinguiendo criterio de parámetro, el tratamiento lícito de datos del artículo 4 de la Ley 1581 de 2012 —expresamente invocado por el Decreto Ley 403 de 2020— y la reserva del juicio humano, cuya razón subyacente la Corte Constitucional expuso en la sentencia T-323 de 2024 para la función judicial y que resulta predicable de la función fiscalizadora por identidad de razón. A ello se suma que el ordenamiento ofrece un vehículo institucional idóneo para dotar de forma a la selección algorítmica sin crear competencias nuevas: el Sistema Nacional de Control Fiscal permite fijar el régimen, y la vigilancia sobre todas las contralorías junto con la certificación anual de las territoriales permiten verificarlo.

Queda, en fin, un hallazgo en negativo: no se identificó evidencia pública verificable sobre el uso de sistemas de inteligencia artificial por contralorías territoriales colombianas, y la disyuntiva que esa ausencia plantea, brecha de capacidades o brecha de transparencia, es en sí misma un argumento a favor del inventario público de sistemas propuesto.

El análisis permite también delimitar con precisión qué no puede hacerse. No puede sustituirse la valoración del gestor del control por el resultado de un modelo. No puede fundarse un hallazgo, una imputación o una advertencia en un puntaje de riesgo, porque una inferencia sobre probabilidad relativa dentro de un universo comparable no es indicio de irregularidad respecto de un caso concreto. No puede automatizarse la advertencia al gestor fiscal, pues una advertencia generada por inferencia estadística sobre un proceso en curso tensiona el límite de la coadministración que la Constitución impone y sobre el cual se pronunció la sentencia C-140 de 2020. No puede invocarse la inoponibilidad de la reserva legal para desactivar el régimen de protección de datos, que el propio Decreto Ley 403 de 2020 declara aplicable. Y no puede trasladarse a un proveedor externo la definición material de los criterios que orientan la vigilancia, porque ello erosionaría por vía contractual la autonomía que el artículo 267 protege.

La contribución que este trabajo reclama es conceptual y propositiva, y conviene enunciarla sin exageración. La literatura examinada sobre inteligencia artificial en el control público y en la fiscalización tributaria reproduce un catálogo estabilizado de riesgos sin detenerse en la cuestión previa de cuál es la naturaleza jurídica de la operación que la inteligencia artificial efectivamente realiza y en qué momento del procedimiento se sitúa. El aporte consiste en distinguir la decisión automatizada de la selección algorítmica y mostrar que es la segunda, no la primera, el problema central en el diseño colombiano; en explicar por qué ese desplazamiento es consecuencia de la reforma constitucional de 2019 y no un defecto de implementación corregible por vía técnica; y en formular un mecanismo (el registro de selección con motivación diferida y contradicción sobreviniente), que resuelve la tensión entre eficacia del control y derecho de defensa que ni la publicidad inmediata ni el secreto indefinido resuelven. A ello se añaden dos observaciones menores, pero, hasta donde alcanzó la revisión, no formuladas previamente: la constatación de que el acervo comparado subestima el problema colombiano por la anomalía del mandato posterior a 2019, y la paradoja de la documentación, según la cual un modelo alimentado principalmente con datos reportados puede concentrar el escrutinio en las entidades que mejor cumplen sus deberes de información.

La implicación práctica más inmediata es que los órganos de control colombianos pueden y deberían autorregularse en esta materia mediante actos administrativos de carácter general, sin aguardar la expedición de una ley marco. La experiencia comparada demuestra que un órgano de control fiscal puede hacerlo: la circular chilena 711 de 2023 estableció el principio de inteligencia artificial centrada en las personas disponiendo que estas herramientas operen como asistentes y que toda decisión sea adoptada por individuos (Zambrano Millar, 2025).

Los límites de este trabajo deben enunciarse con igual claridad. La investigación es documental y jurídico-dogmática: no realizó trabajo de campo, entrevistas ni análisis estadístico, y por tanto no puede pronunciarse sobre el estado real de adopción tecnológica en las contralorías colombianas. La propuesta formulada es una construcción doctrinal cuya viabilidad operativa no ha sido probada. Y la extensión del razonamiento de la sentencia T-323 de 2024 al ámbito del control fiscal opera por identidad de razón y no como precedente vinculante, de modo que una decisión judicial futura podría matizarla. De ahí se desprenden tres líneas de investigación: un mapeo empírico del uso de analítica y de sistemas algorítmicos en las contralorías territoriales, que permita sustituir la ausencia de evidencia por conocimiento; un estudio sobre la capacidad institucional de la Auditoría General de la República para asumir la auditoría algorítmica que aquí se le propone; y una comparación sistemática con entidades fiscalizadoras superiores de la región que hayan avanzado en gobernanza algorítmica, orientada a identificar qué elementos son transferibles a un ordenamiento cuyo modelo de control fiscal, como se ha mostrado, no coincide con el de la mayoría de los países que integran la evidencia disponible.

Referencias

Doctrina y documentos institucionales

- Azwar, A., y Usman, A. H. (2025). Artificial intelligence in public finance: A bibliometric exploration. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 11(2), 189-210. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v11i2.2059>
- Cervantes Zacarias, J. M., y Villegas Gonzalez, E. (2026). Análisis de la efectividad de la inteligencia artificial en la fiscalización electrónica frente a la seguridad jurídica del contribuyente en México. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 10(3). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3.24107
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Documento CONPES 4144. Política Nacional de Inteligencia Artificial*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Farri, F. (2026). El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano. *Crónica Tributaria*, (198), 41-72. <https://doi.org/10.47092/CT.26.1.2>
- Guío Español, A., Tamayo Uribe, E., Gómez Ayerbe, P., y Mujica, M. P. (2021). *Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Gutiérrez, J. D., y Muñoz-Cadena, S. (2023). Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: cartografía de 113 sistemas en Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(267-272), 365-395.
- Heyaca, M., y Pallotta, A. (2026). *The state of artificial intelligence in public audit: Evidence from selected countries and the European Union* (OECD Artificial Intelligence Papers No. 58). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f4a6c658-en>
- Nieto Olvera, P. D. (2025). *Inteligencia artificial y algoritmos en la fiscalización del Servicio de Administración Tributaria en México: análisis de potenciales sesgos* [documento de trabajo]. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.29052845>
- OCDE. (2025). *Governing with artificial intelligence: The state of play and way forward in core government functions*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/795de142-en>
- Verrastro, M. L. (s. f.). *Modelos predictivos de riesgo fiscal basados en inteligencia artificial*. Centro de Estudios en Administración Tributaria, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Villasmil Molero, M. del C., Muñoz Ruiz, J. A., Hernández-Corona, J. C., y León García, J. J. (2025). Inteligencia artificial en la eficiencia, transparencia y equidad de la administración tributaria. *Revista Lasallista de Investigación*, 22(2).

Zambrano Millar, G. (2025). Inteligencia artificial y control público: nuevos dilemas éticos y administrativos en la función estatal. *Revista Chilena de la Administración del Estado*, (14), 51-63.

Zamora Quintuña, C. del R., y Baño Hifóng, M. M. (2026). Implementación y aplicación de la inteligencia artificial en los procesos de fiscalización tributaria en Latinoamérica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 10(3), 3690-3709. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3.24367

Fuentes normativas

Acto Legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. Diario Oficial No. 51.080, 18 de septiembre de 2019 (Colombia).

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 209, 267, 268, 271, 272 y 274.

Decreto Ley 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República (Colombia).

Decreto 2037 de 2019, por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias. Diario Oficial No. 51.130, 7 de noviembre de 2019 (Colombia).

Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal (Colombia).

Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen (Colombia).

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Colombia).

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías (Colombia).

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia).

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción (Colombia).

Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales (Colombia).

Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Colombia).

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-529 de 1993.

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C-403 de 1999.

Inteligencia artificial en el control fiscal

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C-623 de 1999.
Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-364 de 2001.
Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-840 de 2001.
Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-103 de 2015.
Corte Constitucional de Colombia. (2020). Sentencia C-140 de 2020.
Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-090 de 2022.
Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-113 de 2022.
Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-237 de 2022.
Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-323 de 2024. Sala Segunda de Revisión, 2 de agosto de 2024, expediente T-9.301.656.