



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES®

**Eficacia del control fiscal ejercido por las contralorías territoriales de los municipios
categoría 1 de Antioquia**

Lina Mileydi Mancipe Meneses

Tesis de maestría presentada para optar al título de Magíster en Derecho Constitucional y
Política Legislativa

Director: Diego Alejandro Muñoz Correa Doctor (PhD) en Derecho

Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Jurídicas
Maestría en Derecho Constitucional y Política Legislativa - Virtual
Manizales, Caldas, Colombia
2026

Cita	(Mancipe Meneses, 2026)
Referencia	Mancipe Meneses, L. M. (2026). <i>Eficacia del control fiscal ejercido por las contralorías territoriales de los municipios categoría 1 en Antioquia</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Manizales.
Estilo APA 7 (2020)	RIDUM: Repositorio Institucional Universidad de Manizales.



Maestría en Derecho Constitucional y Política Legislativa - Virtual, I

Declaración de inteligencia artificial: el o los autores de este trabajo de grado declaran que han utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA), tales como Gemini y Copilot, de manera ética y responsable, tal como se establece en el Acuerdo UManizales 002 (julio 26 de 2023) sobre propiedad intelectual e IA. Estas herramientas son empleadas como apoyo en la redacción, revisión gramatical y generación de ideas, pero en ningún caso sustituyen el análisis crítico, la argumentación académica ni la originalidad del trabajo. Asimismo, cualquier contenido generado con asistencia de IA está citado y referenciado adecuadamente, garantizando la integridad académica y el cumplimiento de los principios éticos de la investigación.

Biblioteca y Centro de Recursos: <https://biblioteca.umanizales.edu.co/>

Repositorio Institucional: <http://ridum.umanizales.edu.co/>

Universidad de Manizales: www.umanizales.edu.co

Revistas: <http://revistasum.umanizales.edu.co/>

Fondo Editorial: <https://editorialum.umanizales.edu.co/>

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Manizales ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

A mi esposo por acompañarme para cumplir metas, el Maestro Huella que me llena de orgullo y es motivación para estos propósitos que más que académicos son soporte para seguir contribuyendo por una sociedad más justa.

Agradecimientos

A Dios por hacernos coincidir
-familia, amigos, compañeros en mi trayectoria personal, laboral y académica-
Porque no llegamos solos a ningún destino

Tabla de contenido

Resumen	8
Abstract.....	10
Introducción.....	12
1. Planteamiento del problema	16
1.1. Antecedentes	17
1.1.1. El control fiscal en la estructura del Estado Social de Derecho.....	17
2. Justificación.....	27
3. Objetivos	29
3.1. Objetivo general	29
3.2. Objetivos específicos.....	29
4. Hipótesis.....	30
4.1. Hipótesis de Trabajo.....	30
4.2. Variables.....	30
4.2.1. Variable independiente (causa): Ejercicio del control fiscal	30
4.2.2. Variable dependiente (efecto): Protección del patrimonio público.....	30
5. Metodología	31
5.1. Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	32
5.2. Procedimiento técnico para el análisis de datos	33
6. Marco teórico	35
6.1. El concepto del poder y el control en el Estado (dialéctica del poder y fiscalización del Estado).....	35
6.2. El contexto del control en el sector público - antecedentes históricos.....	43
6.3. El concepto de eficacia y su relación con las normas para el control fiscal	46
6.4. Las reformas en el modelo de control	47

6.5.	El proceso de responsabilidad fiscal	49
7.	Evolución normativa y los hitos jurisprudenciales que han redefinido el alcance de las funciones de las contralorías territoriales de orden municipal en Colombia	53
8.	La eficacia del proceso de responsabilidad fiscal de las contralorías municipales	67
8.1.	Etapas del proceso de responsabilidad fiscal	73
8.2.	El proceso ordinario de responsabilidad fiscal.....	74
8.3.	Cesación de la acción fiscal y archivo del proceso	75
8.4.	El proceso verbal de responsabilidad fiscal	77
9.	Análisis comparativo sobre la capacidad de resarcimiento al patrimonio público en las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro.....	92
10.	Conclusiones y recomendaciones.....	97
10.1.	Conclusiones	97
10.2.	Recomendaciones.....	101
	Referencias	104

Lista de tablas

Tabla 1 Instrumentos de recolección de información	33
Tabla 2 Comparativo cambios Artículo 267, Constitución Política vs Acto Legislativo 04 de 2019	56
Tabla 3 Comparativo cambios Artículo 268, Constitución Política vs Acto Legislativo 04 de 2019	57
Tabla 4 Comparación de las funciones de los artículos 271 y 272 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 04 de 2019	59
Tabla 5 Antigüedad de las contralorías municipales objeto de estudio	79
Tabla 6 Procesos de responsabilidad fiscal abiertos al primero de enero de 2024	80
Tabla 7 Procesos de responsabilidad fiscal abiertos durante la vigencia 2024	81
Tabla 8 Procesos fallados con responsabilidad fiscal durante la vigencia 2024 y estado en que se encuentran el resarcimiento	84
Tabla 9 Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Itagüí	86
Tabla 10 Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Bello	87
Tabla 11 Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Rionegro	88
Tabla 12 Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Envigado	89
Tabla 13 Cantidad de procesos fallados con responsabilidad fiscal, montos a resarcir y estado de recuperación por contraloría	94

Lista de figuras

Figura 1 Cuadro sinóptico del proceso de responsabilidad fiscal según la Ley 610 de 2000	75
Figura 2 Estado en que se encuentran los procesos al primero de enero de 2024, por Contraloría.....	80
Figura 3 Estado en que se encuentran los procesos abiertos en la vigencia 2024, por Contraloría.....	82
Figura 4 Procesos fallados con responsabilidad fiscal durante la vigencia 2024.....	84
Figura 5 Estado de resarcimiento de los fallos con responsabilidad fiscal	85
Figura 6 Montos de responsabilidad fiscal y estado de recuperación	94

Resumen

En este estudio se analiza la eficacia del control fiscal de las contralorías territoriales de los municipios de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, durante el periodo 2020-2024, investigación que parte de la premisa de que el control fiscal es un pilar del Estado Social de Derecho orientado a la salvaguarda del erario y la reparación del daño patrimonial.

Metodológicamente se aplica un enfoque mixto con alcance descriptivo-analítico y datos que permiten medir la efectividad en términos de montos recuperados y procesos concluidos. El estudio se estructura en tres ejes: la evolución normativa y jurisprudencial del control fiscal; la eficacia de los procesos de responsabilidad fiscal considerando tiempos de apertura, imputación y fallo; y la capacidad real de resarcimiento, a partir de la evaluación de hallazgos, fallos con responsabilidad y procesos archivados.

Los antecedentes resaltan la importancia del sistema de pesos y contrapesos en el Estado Social de Derecho y el papel de las contralorías como organismos autónomos de control. Sin embargo, se identifican debilidades institucionales: dispersión normativa, origen político de los contralores, baja capacidad técnica y limitada credibilidad ciudadana.

La justificación del estudio radica en la necesidad de evaluar el cumplimiento de la misión constitucional de las contralorías municipales en la protección de los recursos públicos, así como el impacto real de su gestión en el resarcimiento del patrimonio estatal.

Los hallazgos revelan heterogeneidad y debilidades estructurales, y aunque el marco normativo actual busca fortalecer la vigilancia mediante tecnologías, persisten problemas de independencia técnica y captura política. El análisis de datos evidencia retrasos sistemáticos: la mayoría de los procesos tardan entre 1 y 3 años en abrirse, concentrándose su desarrollo cerca de los términos de prescripción.

En cuanto a la recuperación de recursos, mientras que Itagüí y Bello mostraron una eficacia alta en la restitución total de los montos fallados (9.7 y 226 millones respectivamente), Rionegro

presenta el mayor reto con un monto pendiente de recuperación significativo, y Envigado muestra una actividad mínima sin fallos en el periodo.

La tesis concluye que la eficacia no depende del volumen de procesos, sino de la celeridad procesal y la capacidad de cobro coactivo, recomendando la implementación de métricas automatizadas, oralidad en el proceso para la reducción de términos, así como el fortalecimiento técnico en auditoría forense para proteger efectivamente el patrimonio público lo que conlleva una solución legislativa ante el rol de las contralorías territoriales.

Palabras clave: control fiscal, eficacia, resarcimiento, patrimonio público.

Abstract

This study analyzes the effectiveness of fiscal control by the Territorial Comptroller's Offices of the municipalities of Bello, Envigado, Itagüí, and Rionegro during the period 2020-2024, a research that is based on the premise that fiscal control is a pillar of the Social Rule of Law aimed at safeguarding public funds and repairing patrimonial damage.

Methodologically, a mixed approach is applied with a descriptive-analytical scope and data that allow measuring effectiveness in terms of amounts recovered and processes concluded, and it is structured around three axes: the normative and jurisprudential evolution of fiscal control; the effectiveness of fiscal responsibility processes considering times of opening, imputation, and judgment; and the real capacity for reparation by evaluating findings, judgments with responsibility, and archived processes.

The background highlights the importance of the system of checks and balances in the Social State of Law and the role of comptroller offices as autonomous oversight bodies. However, institutional weaknesses are identified: normative dispersion, political origin of the comptrollers, low technical capacity, and limited public credibility.

The justification for the study lies in the need to assess whether municipal comptroller offices fulfill their constitutional mission of protecting public resources and whether their performance has had a real impact on the restitution of state assets.

The justification for the study lies in the need to evaluate whether municipal comptroller offices fulfill their constitutional mission of protecting public resources and whether their performance has had a real impact on the restitution of state assets.

The findings reveal heterogeneity and structural weaknesses, and although the current regulatory framework seeks to strengthen oversight through technologies, problems of technical independence and political capture persist. Data analysis shows systematic delays: most processes

take between 1 and 3 years to be initiated, with their development concentrated near the statute of limitations.

Regarding the recovery of resources, while Itagüí and Bello showed high effectiveness in the full restitution of the awarded amounts (9.7 and 226 million respectively), Rionegro presents the greatest challenge with a significant amount pending recovery, and Envigado shows minimal activity with no awards in the period.

The thesis concludes that effectiveness does not depend on the volume of cases, but on procedural speed and the capacity for enforced collection, recommending the implementation of automated metrics, oral proceedings to reduce timeframes, as well as the technical strengthening in forensic auditing to effectively protect public assets, which entails a legislative solution concerning the role of territorial comptroller offices.

Keywords: fiscal control, effectiveness, restitution, public patrimony

Introducción

El control fiscal y la responsabilidad fiscal en Colombia tienen como fin el resarcimiento del daño causado por la inadecuada gestión de los recursos públicos, en tanto inciden en los propósitos del Estado. En términos teleológicos, la asignación y uso de los mismos, junto con la administración pública buscan satisfacer las necesidades, especialmente de quienes no tienen cubiertas sus condiciones básicas de subsistencia, y en todos los casos, promover la prosperidad general mediante la materialización de los derechos en un orden social justo. En otras palabras, es con el recurso público como se promueve el desarrollo humano y se garantiza la dignidad de la persona; en este sentido, podría expresarse también que el control fiscal contribuye a dicho propósito mediante la salvaguarda del erario, bajo el entendido de que los fondos públicos constituyen el instrumento para materializar el plexo de derechos reconocidos legalmente.

En este contexto, resulta relevante analizar cómo el ejercicio del control fiscal, en el marco de la normatividad colombiana, permite establecer responsabilidad patrimonial sobre los gestores fiscales y recuperar la capacidad patrimonial del Estado de manera eficiente y efectiva, considerando que el control en sus diferentes mecanismos, de ser aplicado, es la herramienta administrativa para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Constitución y la ley.

Ahora bien, el objetivo general de este estudio consiste en analizar la eficacia del control fiscal ejercido por las contralorías territoriales y delimitado al departamento de Antioquia, específicamente en los municipios de categoría: Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, con el fin de determinar los resultados del ejercicio del control fiscal territorial, representados en los fallos de responsabilidad fiscal, el resarcimiento efectivo y el debido proceso fiscal que adelantan estos organismos de control.

En función del objetivo general, la investigación se estructura en tres partes. La primera, aborda la evolución normativa y jurisprudencial del control de la gestión fiscal en Colombia, con énfasis en las funciones de las contralorías territoriales de orden municipal. La segunda describe el proceso de responsabilidad fiscal a partir de las etapas de apertura e imputación, considerando los tiempos transcurridos entre la ocurrencia de los hechos, la apertura del proceso y la emisión del

fallo con o sin responsabilidad fiscal. Finalmente, la tercera parte compara la gestión fiscal ejercida por las contralorías, a partir de los resultados de investigación en relación con los procesos de responsabilidad fiscal, tales como la cantidad hallazgos que derivan en fallos de responsabilidad fiscal frente al número de procesos o indagaciones preliminares archivados, estos últimos entendidos conforme a las causales previstas en el artículo 16 de la Ley 610 de 2000, como aquellos que no logran acreditar la existencia del daño patrimonial, la gestión fiscal o la responsabilidad del investigado.

Se desarrolla una investigación con enfoque mixto, en tanto integra componentes cuantitativos y cualitativos, al combinar un análisis estadístico y numérico en relación con la cuantía de los hallazgos, la duración de las etapas procesales hasta el fallo con responsabilidad fiscal y la cantidad resarcida frente a los montos recuperables, con el propósito de identificar tendencias y posibles brechas en la eficacia del control fiscal ejercido por las contralorías municipales objeto de estudio.

El tipo de investigación es descriptiva, en tanto caracteriza el estado actual del desempeño del control fiscal en cada contraloría a partir de los hallazgos, los procesos y los fallos de responsabilidad fiscal en el periodo comprendido entre las vigencias 2020 - 2024. Igualmente, se evalúa la efectividad del proceso mediante el análisis de la proporción de fallos con o sin responsabilidad fiscal y el estado de dichos procesos, para posteriormente determinar la variación en la recuperación efectiva del patrimonio público, verificada a partir de procesos archivados, en jurisdicción coactiva y de los montos recuperados.

Con fundamento en lo anterior se definen los objetivos específicos de investigación, a saber:

1. Describir la evolución normativa y los hitos jurisprudenciales que han redefinido el alcance de las funciones de las contralorías territoriales de orden municipal en Colombia, con el fin de identificar las competencias derivadas de las recientes reformas al control fiscal.
2. Evaluar la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal de las contralorías territoriales seleccionadas, mediante el análisis comparativo entre los hallazgos

detectados y fallos con responsabilidad, frente al total de hallazgos con presunta incidencia fiscal, para identificar brechas en la etapa probatoria o procesal.

3. Establecer un análisis comparativo sobre la capacidad de resarcimiento del patrimonio público en las contralorías territoriales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, a partir de las tasas de recuperación efectiva obtenidas en los últimos cinco años.

Para estos fines, el estudio se delimita a las contralorías territoriales de categoría 1 del departamento de Antioquia, es decir, Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, y se recolecta información de los últimos cinco años de gestión, correspondientes a las vigencias 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Específicamente, la información clave para el respectivo análisis corresponde a:

- Procesos de responsabilidad fiscal abiertos al primero de enero de 2024 y durante esa vigencia, en los que se detalla la fecha de apertura y ocurrencia de los hechos, el número de radicado, el valor estimado y el estado de cada proceso.
- Decisiones de los procesos hasta la vigencia 2024, identificando si concluyen con o sin responsabilidad fiscal, así como el estado de aquellos fallos.
- Estado de la recuperación frente a los procesos con fallo de responsabilidad fiscal.
- Procesos en jurisdicción coactiva, aquellos con recuperación efectiva y los respectivos montos recuperados.

Entre los factores que pueden incidir en la ineficacia del control fiscal por parte de las contralorías territoriales se encuentran la dispersión normativa, la falta de coherencia de la reglamentación institucional, el componente político en la elección de los contralores territoriales —a pesar de contar con mecanismos meritocráticos— y la baja capacidad técnica de los equipos auditores, asociada entre otros aspectos, a las condiciones de vinculación del personal, caracterizadas por la coexistencia de cargos de libre nombramiento y remoción, y de empleos provistos mediante el sistema de carrera administrativa.

Considerando la multiplicidad de factores que pueden incidir en esta problemática se plantea, la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo ha impactado el ejercicio del control fiscal de las contralorías territoriales de Antioquia, en la protección del patrimonio público de las entidades territoriales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro durante el periodo fiscal 2020 a 2024?

1. Planteamiento del problema

La eficacia del control fiscal se entiende como la capacidad de los órganos de control para detectar, corregir y prevenir irregularidades en la administración de los recursos públicos. En este sentido, implica no solo la identificación de riesgos, sino también la generación de alertas oportunas que permitan a los gestores fiscales adoptar medidas orientadas a evitar daños al patrimonio público.

El control fiscal comprende el conjunto de acciones y procedimientos orientados a vigilar y evaluar la gestión de los recursos públicos, con el propósito de garantizar su uso eficiente, eficaz y conforme a la ley, por parte del Estado. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, este control se ejercer de manera preventiva, concomitante, posterior y selectiva (Colombia. Presidencia de la República, 1991).

El adecuado ejercicio del control fiscal contribuye a la prevención de la corrupción, la recuperación de los recursos públicos indebidamente utilizados y la mejora de la gestión pública. Estos resultados pueden evidenciarse a través de indicadores como el monto recuperado, los hallazgos con incidencia fiscal y los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por las contralorías.

A pesar de los avances en los modelos de vigilancia en Colombia, particularmente con la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación, así como de mecanismos de participación ciudadana orientados a la transparencia y la publicidad, las contralorías municipales continúan presentando limitaciones en la eficacia del control fiscal. Esta situación se refleja en la baja tasa de resarcimiento del daño patrimonial, la persistencia de casos de corrupción, la ineficacia en la vigilancia de la gestión fiscal, además de las demoras en los procesos de determinación de la responsabilidad fiscal y el nivel de reparación del daño patrimonial.

Desde la relevancia de la connotación social, económica y política del control fiscal como garante de la consecución de los fines esenciales del Estado, resulta necesario analizar las condiciones que afectan el desempeño de los órganos de control fiscal. En particular, se hace

pertinente examinar los factores que inciden en su capacidad para cumplir eficazmente su función de resarcir el detrimento causado al patrimonio público.

1.1. Antecedentes

1.1.1. El control fiscal en la estructura del Estado Social de Derecho

Con el advenimiento del denominado Estado liberal en los siglos XVIII y XIX, se implantó un sistema político que surgió como una reacción al antiguo régimen o Estado absolutista. Un principio fundamental en la conceptualización de esta nueva forma de Estado, según lo señalan teóricos como Montesquieu (1906) y Locke (2006), es el principio de la tridivisión del poder público, según el cual los poderes del Estado, como ente abstracto, deben separarse en órganos distintos para evitar la concentración de este en el monarca.

El poder real, originado en la voluntad divina, implicaba que el rey era el titular de todas las funciones del Estado: legislación, administración y justicia, y de las cuales emanaban las competencias de quienes actuaban en su nombre. La conocida frase atribuida a Luis XIV, “El estado soy yo”, refleja este modelo, caracterizado por una amplia arbitrariedad y la ausencia de límites legítimos al ejercicio del poder. Este se encontraba, además, cooptado por la nobleza, detentadora de todos los privilegios otorgados por el monarca, así como por el clero, que constituía su soporte filosófico al sustentar el origen divino del poder.

En este sentido, no puede desconocerse el origen burgués de los cambios políticos impulsados por la formulación del estado liberal, en tanto se sustenta en pensadores vinculados a nuevas fuerzas económicas que adquirieron preponderancia después del renacimiento europeo y la colonización de América. En efecto, fue la clase comerciante y de profesiones liberales (médicos, abogados, contables, entre otros), y no la aristocracia, la que promovió estas nuevas propuestas de reordenamiento del Estado, especialmente, buscando el reconocimiento y el respeto de su rol en la dinámica económica y social.

En este contexto, resulta pertinente mencionar el principio propio de las revoluciones burguesas: “no a la tributación sin representación”, el cual buscaba limitar el poder impositivo de

la realeza, a fin de no sufrir exacciones abusivas en materia tributaria, promoviendo que quienes detentaban el verdadero poder económico tuvieran voz y voto en la definición de tributos y del gasto público.

La construcción de esta nueva filosofía estatal se fundamenta en principios como la soberanía popular o el concepto de que el poder se deriva de la voluntad popular; la democracia moderna — aunque aún no universal—; la representación mediante órganos colegiados y la división del poder público. Esta última buscaba evitar la concentración del poder estatal en una sola persona, con el fin de evitar la tiranía y la injusticia asociadas al poder absoluto que esta conllevaba.

Así, se establece que el poder de expedir las leyes (legislativo), el de ejecutarlas, así como el de gestionar lo público (ejecutivo), y el de administrar justicia (judicial), debe residir en organismos separados. En este sentido, Ojeda Peñaranda (2008), en su obra sobre la responsabilidad fiscal, señala:

el postulado de Montesquieu según el cual el poder debe controlar el poder tuvo un clamoroso eco en nuestro país a comienzos de la segunda década del siglo pasado y se materializó, en materia de control fiscal, en la expedición de la Ley 42 de 1923. (p.6)

En su análisis sobre el control fiscal en América Latina, Valencia-Tello (2023) expresa que “la teoría de la separación de poderes confía que cada poder vigila y detiene los excesos de los otros”. Así mismo, indica que “un aspecto fundamental del derecho público en todos los países es el control del Estado precisamente porque desde el inicio de esta forma de organización política y administrativa, diversos teóricos han evidenciado la importancia de repartir adecuadamente el poder” (pp. 29-30).

En esta misma línea, la autora advierte que la teoría de la separación de poderes, por sí sola, no es suficiente. Aunque los *Estados modernos* definan estructuras y competencias, persisten limitaciones cuando los controles no son adecuados, lo que afecta el cumplimiento del ordenamiento jurídico y la efectividad de los equilibrios del poder en la práctica de los controles.

No obstante, esta formulación ha experimentado variaciones y diversos matices en el transcurso del tiempo, con el fin de adaptarse a los cambios que ha sufrido el sistema político en los siglos XX y XXI. Actualmente, se reconoce que el poder o soberanía estatal es uno solo, por lo que, en lugar de los denominados tres poderes públicos, se habla de las ramas del poder público. En tal sentido, la Constitución Política establece: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial” (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 13).

Sin embargo, frente a la formulación teórica de la división del poder público surge un nuevo problema: ¿cómo evitar que una rama tenga excesivo poder sobre las otras o incluso llegue a absorberlas o someterlas? Un ejemplo de ello es el caso de Alemania en el siglo XX, cuando se aprobó la Ley Habilitante del 24 de marzo de 1933, mediante la cual Reichstag cedió el poder legislativo a Adolf Hitler, quebrando la separación de poderes de la República de Weimar. Esta situación, replicada en otros países, evidencia que el sistema de separación de poderes no es suficiente por sí solo, a menos que exista una voluntad democrática de defenderlo a través de una verdadera independencia de poderes. En este contexto surge el denominado sistema de pesos y contrapesos.

Según lo establece la Constitución Política, “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 113). Esto implica, en primer lugar, una comprensión clara de las atribuciones y límites de cada órgano, así como la existencia de ética democrática y de respeto por el papel de los demás. Bajo esta lógica, se configura el sistema de “pesos y contrapesos”, mediante el cual, aunque debe existir colaboración armónica entre los organismos del Estado, cada uno ejerce funciones separadas y dispone de mecanismos de control frente a los demás.

Por ejemplo, algunos asuntos de la administración pública y de la vida social deben ser reglamentados mediante leyes expedidas por el Congreso de la República u órgano legislativo, frente a los cuales el gobierno o la rama ejecutiva, no puede decidir de manera unilateral y omnímoda. En contraposición, existen materias sobre las cuales el legislativo no puede normar sin que previamente se haya el proyecto correspondiente por el ejecutivo, en lo que se conoce como

iniciativa legislativa privativa —véase art.154, inc. 2 de la Constitución Política de Colombia— (Colombia. Presidencia de la República, 1991). Así mismo, el control previo a la sanción de las leyes corresponde al presidente, quien puede objetar los proyectos aprobados por el Congreso, ya sea por inconstitucionalidad o inconveniencia, dentro de los plazos establecidos (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 165, y ss.).

También se encuentran casos de este sistema en la facultad que tienen los organismos de la rama judicial, como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 156). De manera más específica, en el ámbito de la rama judicial, destaca el papel de la Corte Constitucional como guardiana de la Constitución, a la cual corresponde, entre otras funciones, decidir sobre la exequibilidad de las leyes aprobadas por el Congreso y sancionadas por el Gobierno de turno.

Igualmente, se evidencia este sistema en el papel asignado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, encabezada por el Consejo de Estado como tribunal supremo de dicha jurisdicción, conforme a las reglas que señale la ley. A este órgano le corresponde entre otras funciones, “conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional” (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 237).

En síntesis, el sistema de pesos y contrapesos hace referencia a la existencia de competencias claramente definidas que deben ser ejercidas de manera autónoma e independiente por los distintos órganos del Estado, así como a la posibilidad legítima —en tanto que constitucional y normativa—, de que estos se controlen mutuamente, con el fin de evitar desviaciones de la función pública, arbitrariedades en el ejercicio del poder público o incumplimiento de los fines estatales.

Ahora bien, en la concepción moderna del Estado acogida por la Constitución Política en el artículo 113, ya citado, se reconoce la existencia, además de las tres ramas clásicas del poder público —legislativa, ejecutiva y judicial—, de otros órganos que son de naturaleza estatal que

cumplen funciones propias del Estado, pero que no se enmarcan en dichas ramas. A ello se refiere la norma al señalar que “además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado” (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 113).

En este contexto, surge un grupo de organismos denominados autónomos e independientes, dentro de los cuales se encuentran entidades como los organismos electorales (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil), la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las contralorías, el Banco de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), entre otras.

Cada uno de estos organismos tiene un papel definido en la Constitución y la ley. En consecuencia, y teniendo en cuenta su división en una parte dogmática y una orgánica, debe entenderse que, en tanto entes integrantes de la estructura del Estado, su función es materializar los fines, objetivos y principios allí establecidos. En el caso específico de las contralorías —General de la República, departamentales y municipales— esta se encuentra definida en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con la particularidad de que, en el nivel municipal, dichas entidades solo existen en los municipios autorizados por la Ley 617 de 2000 (art. 21), en los siguientes términos, de los cuales citan apartes relevantes, incluyendo las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 267)

Este artículo establece que las contralorías son entidades de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, y que no ejercerán funciones administrativas distintas de

aquellas inherentes a su organización y al cumplimiento de su misión constitucional. En otras palabras, su papel consiste en la vigilancia y verificación de que los recursos del Estado, en sus procesos de recaudo, conservación y gasto, se apliquen de manera eficiente, efectiva y eficaz al cumplimiento de los fines estatales.

Teniendo en cuenta los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política, el artículo 2 dispone lo siguiente:

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 2)

En este contexto, se puede entender la relevancia que tienen las contralorías dentro de la institucionalidad democrática, así como la responsabilidad que les asiste de actuar con eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones de control fiscal que les han sido asignadas. De ahí que estas, en su labor de verificación, deban determinar si los recursos que el Estado recauda, conserva o gasta se administran de manera adecuada y se destinan al cumplimiento de los fines estatales. En caso contrario, les corresponde establecer la existencia de un daño al erario o detrimento patrimonial, así como propender por la recuperación de los recursos no recaudados, perdidos o indebidamente utilizados, cuando el agente estatal haya actuado con dolo o con culpa grave.

Como señala Lara Arias (2003), “La corrupción es un cáncer de mil caras que mina la integridad y la ética del Estado, mediante el desangre paulatino pero constante de sus finanzas” (p.73). Así mismo, plantea que enfrentar este problema implica abordarlo desde dos frentes: uno preventivo y otro sancionatorio, este último mediante el “incremento de la eficiencia y la eficacia de los órganos dedicados a combatir la corrupción, de manera que actúen oportunamente” (p. 74). En este sentido, y a pesar de que Colombia cuenta con múltiples mecanismos de vigilancia y

diversas responsabilidades aplicables a los servidores públicos, persiste la inquietud sobre las razones por las cuales los órganos de control no logran constituirse como elementos disuasivos frente a las prácticas corruptas. En este contexto, se consideran como antecedentes diversos artículos de reflexión antes relacionados con esta problemática.

El autor Lara Arias (2003), en su artículo titulado El papel de los órganos de control fiscal dentro de la transformación del Estado, plantea, frente a la ineficacia del control en Colombia, la discusión sobre si debe privatizarse o si resulta viable replantear la unificación de los organismos y sistemas encargados de investigar las prácticas corruptas. Asimismo, hace referencia a los primeros intentos por replantear el papel del control fiscal y rol de las contralorías territoriales, al mencionar el referendo aprobado por el Congreso (texto de ley 769, art. 9), que proponía la supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales, así como la asignación de estas funciones a la Contraloría General de la República, con el apoyo técnico de otros entes, como las universidades e incluso entidades privadas.

En el trabajo de grado La fragilidad en el diseño institucional de los organismos de control fiscal del Departamento de Antioquia, presentado en la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia (2018), se toman como objeto de análisis las contralorías de los municipios de Medellín, Bello, Envigado e Itagüí. El estudio señala que el diseño institucional de las contralorías territoriales, como organismos de control fiscal, presenta problemas de eficacia en el control de los recursos públicos. Dichas limitaciones se centran en la falta de coherencia normativa en su reglamentación institucional para su funcionamiento, lo que evidencia una debilidad de su estructura y capacidad organizacional para el ejercicio de vigilancia fiscal, en la ausencia de parámetros y criterios claros para el desarrollo de dicho control y, finalmente, en el origen político de los contralores territoriales. Esta situación conlleva la pérdida de credibilidad institucional ante la ciudadanía y favorece la persistencia de prácticas de corrupción en el sector público (Restrepo Acevedo, 2018).

La investigación concluye con una propuesta de reforma del control fiscal territorial, orientada a superar la fragilidad y los desarreglos institucionales con los que ha venido operando, así como a los irrisorios resultados alcanzados en la lucha contra la corrupción. Entre las principales

propuestas se plantea la creación de un Sistema Nacional de Control Fiscal, concebido como organismo autónomo e independiente, integrado por la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y las contralorías territoriales. Este sistema tendría como función diseñar y establecer directrices y políticas en materia de control fiscal.

Adicionalmente, se propone la expedición de un estatuto nacional de control fiscal, así como la fijación de límites a la creación de contralorías territoriales según la categoría de los departamentos. En este sentido, plantea mantener en su funcionamiento las entidades de los departamentos de categoría especial y primera, y fusionar en estas, las municipales existentes en el respectivo territorio.

Este trabajo de grado evidencia la vigencia del debate en torno a la necesidad de replantear el rol y la institucionalidad de las contralorías territoriales, particularmente en relación con su desempeño en la lucha contra la corrupción. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad permanente de fortalecer el control fiscal mediante entidades independientes y sólidas.

En la investigación elaborada por Pérez Gélvez (2016), para la Maestría en Gestión Pública y Gobierno de la Universidad de Santander, titulado Lineamientos de política pública para el mejoramiento de la eficiencia en el proceso de responsabilidad fiscal llevado a cabo por las contralorías territoriales de Colombia, se analizan las debilidades estructurales y operativas de estas entidades, a partir de la constatación de que, pese al mandato constitucional del control han mostrado ineficiencia en la recuperación de los recursos y en la sanción de responsables favoreciendo el fenómeno de la corrupción. Asimismo, el autor enfatiza en las debilidades de las contralorías para cumplir los objetivos, entre los que resalta: desconocimiento de competencias, baja capacidad técnica, corrupción interna, y ausencia de planeación estratégica.

El autor formula una propuesta de política pública orientada al fortalecimiento institucional y a la eficiencia del control fiscal bajo tres estrategias principales:

- Fortalecimiento institucional: mejorar capacidades técnicas, idoneidad de funcionarios y autonomía de las contralorías.
- Modernización de procesos: implementar procedimientos ágiles (como el proceso verbal), optimizar tiempos y garantizar resultados efectivos.

- Planeación estratégica: orientar las contralorías hacia metas claras de recuperación de recursos y credibilidad ciudadana.

Entre sus principales conclusiones, se destaca que la adopción de estos lineamientos permitiría incrementar la eficiencia del proceso de responsabilidad fiscal, fortalecer la confianza ciudadana en los entes de control y contribuir a la lucha contra la corrupción en Colombia.

2. Justificación

Esta investigación es importante porque el control fiscal es una de las herramientas establecidas constitucionalmente con una doble finalidad: por un lado, combatir el flagelo de la corrupción, que conlleva el desvío de ingentes recursos financieros, y por otro, garantizar que los recursos del Estado se inviertan adecuadamente en el logro de los fines que persigue el Estado Social de Derecho.

Dado lo anterior, determinar la eficacia que en su misión deben tener los órganos de control fiscal, en este caso las contralorías de los municipios de categoría 1 del departamento de Antioquia, permitirá establecer si efectivamente cumplen con su papel y, por ende, si los recursos públicos que vigilan están debidamente protegidos.

Por consiguiente, es necesario recalcar la utilidad de esta investigación para los beneficiarios del ejercicio de control fiscal, lo cuales son de dos tipos: directos e indirectos. Los primeros corresponden a las contralorías, respecto de las cuales se podrá establecer la existencia de falencias en los procedimientos adelantados e implementar los correctivos necesarios para mejorar sus niveles de eficacia; y los indirectos, son la comunidad, que se beneficia de una adecuada inversión de los recursos públicos.

En la búsqueda de información se encontraron algunos trabajos de investigación, así como informes institucionales que apuntan a reflexionar sobre la eficiencia y eficacia del control fiscal en Colombia, los cuales se han centrado en el contexto interno, como la estructura organizacional, técnica y tecnológica, así como en las capacidades instaladas para desarrollar el ejercicio auditor. Respecto al componente de talento humano, se destaca que la planta de cargos permanente resulta insuficiente, a la vez que la incidencia política en la designación no solo del contralor municipal, sino también en los equipos auditores.

A modo de contextualización, la revisión de los antecedentes investigativos, junto con los artículos publicados de investigaciones institucionales, aborda aspectos relacionados con la competencia entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a la luz de la estructura constitucional y normativa, lo cual constituye un insumo para el presente estudio; asimismo, se considera el modelo de control fiscal actualmente en implementación, con elementos complementarios al definido en la Constitución Política, adoptados en el Acto Legislativo 04 de

2019 y estructurados bajo el Decreto 403 de 2020, así como el proceso de responsabilidad fiscal establecido en la Ley 610 de 2000.

Si bien las capacidades instaladas de las diferentes contralorías territoriales, incluyendo el talento humano que las conforma y la independencia del contralor frente a los sujetos de control, son aspectos relevantes en el análisis del control fiscal. Tal como lo expresa la Auditoría General de la República (2017) en el informe *Estructura y fortalecimiento del control fiscal territorial. Diagnóstico y propuesta*, “el tema de la estructura del control fiscal, además se enfrenta a problemas como la ausencia de autonomía presupuestal, la falta de independencia frente a los vigilados” (p. 6). No obstante, estos factores no se encuentran dentro del alcance del presente trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado que se espera del ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías municipales se asocia principalmente a elementos relacionados con la competencia, el modelo de control y, especialmente, el proceso de determinación de la responsabilidad fiscal. Este último constituye un aspecto trascendental por su carácter técnico e incidencia en los hallazgos, los fallos y las acciones de responsabilidad fiscal que de él se derivan.

También es necesario resaltar la delimitación del concepto de eficacia, ya que, si bien va asociado a la eficiencia y la efectividad como principios del ejercicio de vigilancia al control fiscal, es el enfoque hacia los resultados y el impacto en el objeto de resarcimiento del daño al patrimonio público sobre el cual se concentra esta investigación.

Es necesario resaltar que, si bien existen numerosos trabajos orientados al análisis del rol de las contralorías territoriales, su eficiencia y su eficacia, el presente estudio propone analizar si el ejercicio de determinación de la responsabilidad fiscal, en atención a la estructura y al modelo de control, constituye un parámetro idóneo para establecer la eficacia en relación con la recuperación de las capacidades municipales, la imposición de sanciones a quienes deben responder por los resultados de la gestión pública y, en especial, la recuperación del recurso público.

En consecuencia, este trabajo se aborda desde una perspectiva diferente, que permite no solo concluir, sino también contrastar las investigaciones relacionadas con el interés en las contralorías territoriales, a partir del análisis y la discusión sobre la conveniencia y pertinencia de contar con dichas entidades.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Analizar la eficacia del control fiscal ejercido por las contralorías territoriales de Antioquia, en la protección del patrimonio público de las entidades territoriales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, durante el periodo fiscal 2020 a 2024

3.2. Objetivos específicos

- Describir la evolución normativa y los hitos jurisprudenciales que han redefinido el alcance de las funciones de las contralorías territoriales de orden municipal en Colombia, con el fin de identificar las competencias derivadas de las recientes reformas al control fiscal.
- Evaluar el desempeño del proceso de responsabilidad fiscal de las contralorías territoriales seleccionadas, mediante el análisis comparativo entre los hallazgos detectados y los fallos con responsabilidad, frente al total de hallazgos con presunta incidencia fiscal, para identificar brechas en la etapa probatoria o procesal.
- Establecer un análisis comparativo sobre la capacidad de resarcimiento del patrimonio público en las contralorías territoriales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, a partir de las tasas de recuperación efectiva obtenidas en el periodo de tiempo analizado.

4. Hipótesis

4.1. Hipótesis de Trabajo

El ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro en los últimos cinco años se relaciona con cambios en la protección del patrimonio público de estas entidades territoriales, reflejados en la variación de los hallazgos con presunta connotación fiscal y en los montos de recuperación de recursos públicos.

4.2. Variables

4.2.1. Variable independiente (causa): Ejercicio del control fiscal

Se medirá a través de indicadores como el tiempo de desarrollo de etapas del proceso, el número de hallazgos fiscales notificados y los procesos prescritos.

4.2.2. Variable dependiente (efecto): Protección del patrimonio público

Se medirá a través de indicadores como el y el valor total de los procesos de responsabilidad fiscal fallados y el monto recuperado en procesos de responsabilidad fiscal.

5. Metodología

La investigación sobre la eficacia del control fiscal ejercido por las contralorías territoriales requiere una metodología que articule distintos enfoques epistemológicos. Si bien se basa en una revisión del estado de los procesos de responsabilidad fiscal, incorpora componentes de orden cualitativo y cuantitativo asociados a los objetivos específicos, tales como la cantidad de procesos, los montos involucrados y el resarcimiento, así como la duración de las actuaciones dentro de los procesos para determinar la responsabilidad fiscal. Así mismo, se incluye un análisis relacionado con el cumplimiento del debido proceso y la gestión de los procesos, a la luz de la normativa y los procedimientos aplicables al control de la gestión fiscal.

Siguiendo la propuesta de Habermas (2023) respecto a los enfoques de la investigación, en el presente trabajo se consideran perspectivas complementarias que permitan un análisis integral del fenómeno, así:

Enfoque empírico-analítico: relacionado con la investigación cuantitativa, el cual pretende explicar de manera deductiva, a partir del análisis de los hallazgos con connotación fiscal, la normativa y la información disponible. Su objetivo es medir y cuantificar la eficacia del control fiscal mediante la aplicación de instrumentos estadísticos y el análisis de los resultados de la gestión del proceso. Como insumos, se emplean datos asociados a los hallazgos fiscales, los procesos, y en particular, a la recuperación de recursos y al proceso del cobro.

Con este enfoque es posible establecer patrones de desempeño a partir de la comparación entre el deber ser —la norma y el procedimiento— y la forma en que se desarrollan los procesos para determinar la responsabilidad fiscal. Se trata de un estudio que combina análisis legal y jurisprudencial con evidencia empírica de casos municipales, con el fin de proponer recomendaciones orientadas a fortalecer la eficacia procesal —entendida como el desarrollo de los procesos dentro de los términos legales— y la capacidad —relacionada con los procesos iniciados, sus etapas y el nivel de resarcimiento—.

La identificación de las causas del fenómeno, así como la reflexión sobre los problemas estructurales, permite proponer alternativas a partir de un análisis crítico de las limitaciones del control fiscal. De manera preliminar, se destacan aspectos como la deficiente independencia de las contralorías, la falta de recursos técnicos y la posible captura política, con el fin de plantear reformas que fortalezcan su eficacia. En este marco, el presente estudio, de tipo descriptivo y analítico, no solo mide la eficacia del ejercicio del control fiscal de cada contraloría objeto de análisis, sino que también desarrolla un análisis comparativo de los resultados generados por las contralorías seleccionadas y propone posibles caminos de reforma.

5.1. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para el análisis y la recopilación de información, la revisión bibliográfica se realizó con la ayuda de las bases de datos disponibles en la red, entre ellas Google Académico, Redalyc, EBSCO, la Red de Bibliotecas Virtuales de la Universidad La Gran Colombia, la Universidad EAFIT, la Universidad Nacional de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Con el fin de reducir el número de resultados obtenidos en cada una de las plataformas, se emplearon términos como “control fiscal” y “contralorías territoriales”. Igualmente, la referenciación bibliográfica y normativa relacionada con el control fiscal.

Como fuente primaria se realiza una revisión de información suministrada por las Contralorías como respuesta a derechos de petición, relacionada con los procesos abiertos entre las vigencias 2020 a 2024 y el estado en que se encuentran los mismos, así como el nivel de recuperación o gestión del cobro; información con la cual se diseñan matrices de análisis documental con las siguientes variables:

- . Ejercicio del control fiscal, el cual se mide con los indicadores asociados a la duración de los procesos - Tiempo promedio de trámite - % de procesos concluidos a luz de las etapas del proceso para determinar responsabilidad fiscal.

- . Estado de los procesos, los cuales consideran los siguientes indicadores: - % en investigación preliminar - % con fallo con responsabilidad fiscal - % archivados o prescritos

- . Protección del patrimonio público: - Monto total recuperado - % de procesos con recuperación efectiva - % de procesos en jurisdicción coactiva.

5.2. Procedimiento técnico para el análisis de datos

- **Población objetivo:** Contralorías municipales en el departamento de Antioquia.
- **Muestra intencional:** Contralorías municipales de Envigado, Itagüí, Rionegro y Bello — municipios de categoría 1—.
- **El período de observación:** 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Inicialmente hay una recopilación de datos para el análisis los cuales se clasifican según las variables las tres variables: ejercicio del control fiscal, estado de los procesos y protección del patrimonio público.

Construcción de matrices de registro con indicadores específicos (tiempo promedio, % de procesos concluidos, montos recuperados, etc.) para un análisis descriptivo el cual se muestra a partir de tablas y gráficos elaborados que permiten contrastar los resultados por cada contraloría.

Finalmente, estandarización de la información para facilitar las comparaciones y de esta manera identificar patrones de desempeño del control fiscal asociados a la recuperación o gestión del cobro para determinar cómo el ejercicio del control fiscal influye en la protección del patrimonio público.

Tabla 1

Instrumentos de recolección de información

Indicador	Técnica	Instrumento
Cantidad de procesos abiertos y estado por vigencias 2020 - 2024.	Revisión de registros en bases de datos	Registro unificado de procesos de responsabilidad fiscal iniciados
Tiempo promedio de ejecución del proceso desde su apertura hasta su decisión.	Análisis documental	Flujograma del proceso para determinar responsabilidad fiscal
Hallazgos con incidencia fiscal archivados o fallados con responsabilidad fiscal.	Análisis documental	Registro unificado de hallazgos con trazabilidad
Estado de recuperación de recursos asociados a procesos fiscales.	Análisis documental	Comparativo de recuperación con relación al monto de procesos con hallazgo o responsabilidad fiscal

En síntesis, la metodología combina enfoques empírico-analíticos y críticos que permiten evaluar tanto la eficacia procesal como las limitaciones estructurales del control fiscal en las contralorías municipales de Antioquia. El uso de las técnicas cuantitativas y cualitativas a la par de

la revisión normativa y jurisprudencial asegura el análisis integral junto con la revisión del contexto político administrativo e institucional en los que operan estos órganos de control.

Con el fin de asegurar la fiabilidad de los datos suministrados por las Contralorías como respuesta a los derechos de petición iniciales, se procedió a verificar la integridad de los datos, es decir, que se hubiera dado respuesta a cada uno de los ítems solicitados y que correspondió a:

Procesos de responsabilidad fiscal abiertos a enero de 2024 con fecha de apertura, número de radicado, valor estimado y el estado en que se encuentra cada uno.

Procesos abiertos durante el 2024 con fecha de apertura, número de radicado y valor estimado, el estado en que se encuentra cada proceso. Es importante aclarar que se separa del ítem anterior ya que las comunicaciones se remiten el 13 de agosto de 2024.

Procesos fallados durante el 2024, cuáles con responsabilidad fiscal, cuáles sin responsabilidad fiscal y el estado en que se encuentra cada proceso.

Estado de la recuperación, frente a los procesos que se fallaron con responsabilidad fiscal; cuáles están en jurisdicción coactiva y cuantos ya recuperados.

Con el fin de asegurar la integridad de la información fue necesario generar derechos de petición adicionales para llenar vacíos en la información suministrada, aclarar interpretaciones identificadas y complementar datos; en particular con los fallos emitidos con responsabilidad fiscal específicamente: fecha en que se dieron los hechos, fecha de apertura de los procesos y valor estimado de dichas responsabilidades.

Este diseño constituye una base para dialogar con el marco teórico a partir de la revisión de diversas perspectivas que aportan fundamentos conceptuales sobre el poder, el control, las normas y la administración pública, e incorpora elementos metodológicos que permiten articular la hipótesis y los objetivos de la investigación con el análisis e interpretación de los hallazgos, orientados a su comprensión y a la formulación de alternativas de reformas.

6. Marco teórico

Este marco teórico se centra en el análisis del poder y el control dentro del Estado, con especial énfasis en el control fiscal como mecanismo esencial para la materialización del Estado Social de Derecho. En este sentido, la gestión de los recursos públicos requiere de límites y contrapesos que eviten la arbitrariedad y garanticen la legitimidad de las decisiones públicas, especialmente aquellas asociadas al manejo de los medios para el cumplimiento de la misión estatal. A partir de los aportes teóricos de autores como Weber (2002), García de Enterría (1962), Fernández (2002), Dussel (2009) y Garay Salamanca et al. (2008), se examina la relación entre autoridad, discrecionalidad y captura del Estado, resaltando la importancia de que todo ejercicio de poder esté sometido a vigilancia.

Para el caso colombiano, este análisis se articula con la evolución histórica y normativa del control fiscal, evidenciando cómo las reformas constitucionales y legales han buscado fortalecer la eficacia de la gestión fiscal y del control ejercido por las contralorías, con el fin de proteger el patrimonio público frente a desviaciones de poder y fenómenos de corrupción.

6.1. El concepto del poder y el control en el Estado (dialéctica del poder y fiscalización del Estado)

El estudio del control fiscal no puede limitarse a un componente meramente procedimental; por el contrario, requiere de una base teórica que permita comprender la naturaleza del poder y explicar por qué su vigilancia constituye una condición *sine qua non* de la democracia. En este sentido, el presente marco teórico se desarrolla a partir de los conceptos de Estado, poder, y control fiscal en un sistema democrático. En este marco, el poder político se entiende como la capacidad para dirigir una sociedad; otras acepciones lo definen como la facultad de liderar, influir o dominar a otros dentro de ella, ya sea desde las instituciones del Estado o desde otros espacios políticos, como los partidos políticos propiamente.

El poder político puede basarse tanto en la pura imposición como en alguna forma de legitimidad. En este último caso, suele denominarse también autoridad, según la propuesta formulada por el sociólogo Weber (2002). No obstante, se reconoce que el poder político implica una capacidad de dominio sobre las voluntades ajenas, generalmente asociada tanto a la fuerza como a la autoridad. De este modo, puede obligar o constreñir a una persona a actuar de determinada manera o, por los mismos medios, impedirle que lo haga.

En las sociedades actuales, el gobierno se ejerce través del poder político, el cual se legitima conforme a lo establecido por la ley, mediante la participación social y el funcionamiento de las instituciones estatales. Desde esta perspectiva, unido al concepto de democracia implica que las autoridades son legítimamente constituidas, en la medida en que reciben su mandato del poder popular, lo que conlleva a que dicha autoridad sea socialmente aceptada y obedecida.

El poder público por su parte es el conjunto de órganos, autoridades y atribuciones que la Constitución y la ley le otorgan al Estado, es decir, se estructura a partir de las instituciones que gobiernan y administran un país. En los sistemas democráticos, dicho poder es ejercido por autoridades que representan a los ciudadanos, lo que le otorga legitimidad a sus decisiones y acciones. En consecuencia, puede afirmarse que todo poder público emana del Estado, se rige por un ordenamiento jurídico encabezado por la Constitución Política y es legítimo únicamente si actúa en conformidad con el mismo.

En la actualidad, de acuerdo con la Constitución Política colombiana (Colombia. Presidencia de la República, 1991), la democracia se desarrolla tanto a través de la denominada democracia representativa, mediante la elección de autoridades que actúan en nombre del mandato recibido, como de la llamada democracia participativa que establece mecanismos a través de los cuales el pueblo, en las instancias definidas constitucional y legalmente, toma decisiones de manera directa. Estos mecanismos —como el plebiscito, el referendo y la revocatoria del mandato—, requieren un grado de madurez y educación política, cuya ausencia los hace nugatorios.

El parámetro identificado es que el Estado, encarnado en sus autoridades legítimamente constituidas, es un ente dotado de poder, en la medida en que, como se señaló previamente puede

imponer su voluntad o constreñir a los demás a cumplirla. En este punto surge el problema, la línea que separa esa autoridad de la arbitrariedad resulta muy tenue. En efecto, cuando el Estado impone su voluntad, puede hacerlo para cumplir con el mandato de bienestar general —no absoluto, pero sí mayormente orientado al interés colectivo— o, por el contrario, para perseguir fines distintos asociados a intereses particulares del gobernante. En ese contexto cabe preguntarse ¿qué puede hacerse para evitar que el poder del Estado se desborde y, en lugar de cumplir su misión, termine lesionando el interés público? La respuesta a esta cuestión se encuentra en los controles.

Para evitar abusos de poder, arbitrariedades y vulneraciones de derechos, los regímenes democráticos y republicanos adoptaron por la división de los poderes del Estado, distribuyéndolos en tres ramas de poder público y estableciendo un sistema de pesos y contrapesos, basado en su mutua vigilancia y colaboración, conforme a la teoría clásica desarrollada por Montesquieu (1906) en *El espíritu de las Leyes*. De este modo, las instituciones del poder público se agrupan en los poderes Ejecutivo o Administrativo (gobierno, administración y ejecución de leyes), Legislativo (creación, promulgación o derogación de leyes) y Judicial (administración de la justicia).

Sin embargo, en el Estado Colombiano, el esquema de pesos y contrapesos no se limita a esta división clásica, sino que incluye también la existencia de órganos autónomos e independientes, dentro de los cuales se encuentran los de control. Así lo establece el art. 113 de la Constitución Política al señalar que las ramas del poder público son la legislativa, la ejecutiva, y la judicial (Colombia. Presidente de la República, 1991).

Así mismo, dispone que, además de los órganos que integran dichas ramas, existen otros organismos autónomos e independientes. Dentro de esos se encuentran los órganos de control, y particularmente, en materia de vigilancia de la gestión fiscal, la Contraloría General de la República. En este contexto, los diferentes órganos del Estado ejercen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Considerando este esquema del poder del Estado, su división y el rol de los controles en un Estado democrático, el presente marco teórico se desarrolla desde tres dimensiones: la jurídica, la sociopolítica y la ética. La primera se entiende como el conjunto de normas y procedimientos

que regulan la conducta social dentro del ordenamiento jurídico determinado; la segunda examina las relaciones de poder y las dinámicas sociales; y la tercera se asocia a los valores que orientan la conducta humana y la toma de decisiones desde su legitimidad axiológica.

Desde la dimensión jurídica, es fundamental acudir al administrativista español Eduardo García de Enterría y a su obra *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo* —poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos—, en la cual analiza el ejercicio del poder en la administración pública, particularmente a partir del concepto de **poder discrecional** (énfasis añadido). Este se entiende como la libertad de elección que la ley otorga a la administración para que, ante varias opciones legalmente válidas, elija aquella que mejor satisfaga el interés público. En este sentido, García de Enterría (1962) afirma que “El ciudadano se enfrenta con el Poder primariamente en cuanto poder administrativo” (p. 161).

Para el autor el concepto de Estado de Derecho es incompatible con la existencia de ámbitos de actuación administrativa exentos de control judicial o fiscal. En consecuencia, el progreso del Derecho Público implica la reducción sistemática de los **espacios de sombra** en los que el poder actúa sin rendir cuentas. En esta misma línea, Fernández (2002), en su obra sobre *La Arbitrariedad de la Administración*, sostiene que **la discrecionalidad no equivale a arbitrariedad**: mientras esta última responde al capricho del funcionario, la discrecionalidad debe estar siempre motivada y justificada en la racionalidad y el interés general (Negrillas propias).

La premisa de García de Enterría (1962) es tajante: en un Estado de Derecho no pueden existir espacios libres de control y, por lo tanto, todo poder debe tener límites para evitar la arbitrariedad. Esta postura se sustenta en el principio de legalidad, tal como lo expresa el autor:

es, con toda claridad, una consecuencia del dogma rousseauniano de la voluntad general, en virtud del cual no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley; sólo «en nombre de la Ley» - expresión ya habitual, pero cuya significación precisa resulta de su origen en los textos revolucionarios - se puede exigir la obediencia. (p.162)

Bajo esa óptica, podría plantearse que las decisiones de la administración pública —en este caso, aquellas relacionadas con el presupuesto público y los recursos— no constituyen actos políticos intocables, sino actuaciones sujetas a la técnica del control de legalidad. De no existir actos de poder exentos de control, las contralorías municipales tienen el mandato imperativo de auditar incluso aquellas partidas que parecen quedar bajo la "discrecionalidad" del gobernante local.

En esta misma línea, el administrativista español, Tomás-Ramón Fernández, en su obra *De la arbitrariedad de la administración*, plantea un puente entre la legalidad y la eficiencia al establecer que, el control sobre la administración no debe entenderse como un obstáculo o una sanción, sino como un proceso cultural que contribuye a una mejor gestión pública. En este sentido, al referirse a la relación entre Estado, sociedad y división de poderes, afirma:

no está absorbida ni tutelada por el Estado, sino que se autorregula por la vía contractual en el marco de las Leyes, unas leyes que tampoco pretenden preverlo ni regularlo todo, imponiendo a priori un modelo de conducta uniforme, seleccionado al efecto por sus autores, sino que se limitan a prohibir los comportamientos claramente indeseables y asegurar un cierto equilibrio protegiendo los intereses de los más débiles; dejando en consecuencia, libre el espacio restante y por lo tanto un amplio margen para la autorregulación social. (Fernández, 2002, p. 115)

A partir de lo anterior, Fernández (2002) sostiene que el control —especialmente el jurisdiccional, aunque aplicable por analogía al fiscal— no es un agente externo que paraliza la administración, sino un mecanismo que la perfecciona. Esto resulta particularmente relevante en contextos donde los ciudadanos se constituyen en actores activos del proceso social, político e incluso jurídico. Además, en este ejercicio se “genera cotidianamente de una manera por tanto, espontánea y plural, una cultura en la que la libertad pesa más en el conjunto social que la autoridad, porque esta no impone apriorística y coactivamente lo que haya de considerarse de interés general (es decir, lo bueno, lo justo) (Fernández, 2002, p.117).

El autor expresa que la discrecionalidad de que goza la administración pública —entendida como el aparato operativo del poder ejecutivo— implica la exigencia de rendir cuentas sobre sus actuaciones. Bajo esta perspectiva, debe explicar con claridad las razones que la llevan a elegir una solución en lugar de otra y confrontar, con la realidad, la consistencia de dichas razones. Este ejercicio no sólo interesa al justiciable —teniendo en cuenta que el planteamiento se sitúa en el ámbito del derecho contencioso administrativo—, sino que resulta de especial relevancia para la comunidad en su conjunto.

Además, concluye que “juzgar a la administración es también algo distinto y algo más que eso” (Fernández, 2002, p. 132), en la medida en que exigir una justificación cumplida de las soluciones en cada caso, obliga a ésta a analizar con mayor cuidado las distintas alternativas disponibles, considerar sus consecuencias, prever los riesgos de la improvisación y contribuir a que la administración pública sirva con objetividad a los intereses generales y actúe conforme a los principios constitucionales.

Desde una perspectiva sociopolítica y ética, se toma como referencia al filósofo argentino Dussel (2009), en relación con la categoría de poder político, considerada el punto de partida de la política de la liberación. Según el autor la concepción del poder determina su forma de ejercicio y constituye un momento de la comunidad, en tanto, crea una red capaz de articular el conjunto de voluntades. En este marco, el aparato estatal funciona como medio para materializar dicho poder, lo que Dussell denomina *la potentia*.

En este sentido, (Dussel, 2009) propone que la *potentia*, entendida como el poder político de la comunidad, se organiza mediante el uso del poder discursivo y comunicativo, a partir del cual se decide de delegar el poder consensual instituyente. Este proceso da lugar a una estructura de ejercicio del poder denominada *la potestas*, es decir, la instancia que ejerce el poder político y cuya legitimidad radica en ser ejercida por quienes mandan obedeciendo.

Según lo anterior, Dussel (2009) plantea que el ejercicio delegado del poder corresponde a una forma de poder con obediencia, es decir, una práctica en la cual las instituciones o representantes ejercen su poder conforme a las necesidades y exigencias de *la potentia*. Esto

implica que los ciudadanos deben mantenerse conscientes de su condición como fundamento del poder y asumir su responsabilidad de transformar las instituciones cuando estas no respondan a sus demandas.

En coherencia con este planteamiento, se refuerza la idea de que el ejercicio del poder delegado conlleva una relación de obediencia frente a la comunidad política. Desde esta perspectiva, se ha señalado que “El que “manda, manda obedeciendo” pues no debe olvidar que su poder le pertenece a la potencia, por lo tanto, no debe ejercer un poder despótico, y si llegara a corromperse, el poder de los ciudadanos deberán transformarlo” (Martínez Chindoy, 2017, p.9).

Así pues, podría decirse que esta filosofía está representada en el poder político que ejercen los alcaldes en los municipios —para el caso colombiano—, en tanto, a través de los planes de desarrollo, se expresa la voluntad de los ciudadanos traducida en prioridades de inversión. En este sentido, dichos instrumentos de planificación se constituyen en un mecanismo clave para materializar las demandas sociales en acciones concretas de gobierno.

La cultura política es el medio que permitiría alcanzar lo que Dussel (2009) propone, no obstante, también existe el riesgo de desvío de dicho fin social, donde el poder político deja de servir al bien común para responder a intereses particulares. Este fenómeno se concreta en lo que Garay Salamanca et al. (2008), denominan captura del Estado, entendida como una forma de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, con el fin de favorecer sus propios intereses y en detrimento del bienestar general. En otras palabras, el poder político deja de servir al bien común para responder a redes privadas.

Los efectos de la Captura del Estado pueden ser de naturaleza económica, política, social e incluso moral. En este punto, cabe resaltar que los autores ofrecen un diagnóstico de la realidad institucional colombiana y plantean la necesidad de establecer controles más estrictos sobre el Estado como mecanismo para detectar redes de corrupción estructural que desvían el patrimonio público.

Así mismo, se destaca que la preeminencia de la Ley es un pilar de la legitimidad institucional de cualquier Estado contemporáneo. El hecho de que las leyes se formulen mediante debates públicos y que se rijan por el principio rector de perseguir el bienestar social, permite su legitimación democrática y su validación social. Sin embargo, la reproducción de fenómenos como el clientelismo en lo político y ciertas prácticas ilegales o ilegítimas —como la corrupción—, atenta contra la legitimidad e institucionalidad del Estado en su carácter de “ente responsable del bien común y de la preservación de la ley en derecho” (Garay Salamanca et al., 2008, p.33).

Consecuencia de lo anterior, el incremento de la pérdida de confianza en el sistema de relaciones público-privadas motiva una “erosión de la credibilidad de la sociedad en la prevalencia de la Ley” (Garay Salamanca et al., 2008, p.33), al evidenciarse la ineficacia en los efectos o impactos reales del ejercicio de control sobre la administración pública.

El profesor Ojeda Peñaranda (2008) en su obra titulada Responsabilidad Fiscal, señala que la corrupción administrativa es uno de los principales flagelos que afecta a Colombia y a los países latinoamericanos, y retoma el concepto de “triángulo de hierro” citando a Misas Arango, para explicar la captura del Estado. En este sentido, describe que:

en cuyos vértices están los administradores de la cosa pública, políticos y empresarios que se coaligan para llevar a cabo negocios que les permitan a los últimos obtener contratos, eliminar competencia, reducir costos, tener tratamientos favorables en materia tributaria y recibir subsidios a través de leyes diseñadas para tal efecto, a cambio de lo cual, los primeros reciben sobornos y los segundos les financian campañas. (Misas Arango, (s.f.), citado en Ojeda Peñaranda, 2008)

Para finalizar, es necesario resaltar que la captura del Estado por la corrupción administrativa resulta más viable en el ámbito del poder territorial, en la medida en que allí las instituciones pueden ser más débiles o susceptibles de manipulación. En su análisis histórico, el autor destaca que:

la descentralización ha observado graves falencias debido a que, de manera incorrecta en muchos casos, se supuso desde el comienzo que los gobiernos locales podían asumir funciones administrativas que nunca habían ejecutado y que esta situación es particularmente problemática si se tiene en cuenta que algunos municipios y departamentos en Colombia se han enfrentado a la administración de elevados presupuestos provenientes de diversas fuentes. (Garay Salamanca et al., 2008, p.58)

En conclusión, la reflexión de Garay Salamanca et al. (2008) pone de manifiesto que la descentralización en Colombia ha enfrentado serias limitaciones, especialmente por la falta de preparación institucional de los gobiernos locales para administrar presupuestos elevados y funciones complejas. Esta problemática evidencia cómo las falencias estructurales han condicionado la eficacia del control fiscal y la gestión pública territorial.

A partir de este diagnóstico, resulta pertinente situar el análisis en una perspectiva histórica que permita comprender cómo se configuró el sistema de control en el sector público colombiano, cuáles fueron sus fundamentos teóricos y normativos, y de qué manera las transformaciones del Estado han incidido en el papel de las contralorías como garantes de la protección del patrimonio público.

6.2. El contexto del control en el sector público - antecedentes históricos

El control del Estado se determina a partir de la estructura establecida en la Constitución y las leyes; con base en el ordenamiento jurídico y mediante sus instituciones, se configuran los modelos de control. Aragón Reyes (1999), en su obra *Constitución y Control del Poder: introducción a una teoría constitucional del control*, resalta que, bajo la tradición jurídica de Europa continental, el concepto de control se ha confundido con acciones de limitación, garantía y sanción. En particular, destaca que las limitaciones establecidas por el marco jurídico y constitucional pueden ser fácilmente transgredidas si no van acompañadas de mecanismos efectivos de supervisión, lo que reduce la efectividad del control y dejan pocas consecuencias para quienes incumplen.

La reflexión anterior permite deducir que el control es necesario, dado que representa una garantía frente a las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Durante el siglo XX, y en el marco de las reformas en la administración pública, el control se convierte en una herramienta para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previamente trazadas por los gobiernos. Así mismo, implica un proceso de rendición de cuentas, especialmente en estados democráticos; de este modo, el control legal se complementa con el control a la gestión, pues resulta necesario verificar otros parámetros importantes relacionados con los conceptos de eficiencia, economía y efectividad, costos ambientales y el mérito de las actuaciones administrativas.

El ejercicio del control a la administración pública es complejo, debido a que resulta imposible controlar las actuaciones de todos los funcionarios públicos. Aunque en un momento inicial, el control se centró en la legalidad —esto es, corroborar el cumplimiento de las normas— y el control contable —relacionado con la legalidad de las finanzas de las entidades—, en la actualidad el control legal y contable no son suficientes para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos, ni el cumplimiento de metas y objetivos en las administraciones públicas.

El autor Naranjo-Gálvez (2007) expresa que en virtud de las reformas que tuvieron lugar en Estados Unidos entre 1945 y 1950 el control administrativo fue reorganizado y pasó a depender del Congreso, a través de una organización encargada de auditar entidades con participación mayoritaria estatal y, de manera destacada, de llevar a cabo auditorías posteriores e integrales, en reemplazo del control previo y de las funciones contables. Estos cambios en los mecanismos de control en la administración requirieron ajustes y procesos de validación, dado que el control posterior e integral debía fundarse en parámetros o estándares medibles para garantizar la objetividad de las auditorías. En este contexto se crea la Contraloría General de los Estados Unidos, denominada *General Accounting Office* (GAO).

Desde la segunda mitad del siglo XX, diversas escuelas diseñan modelos para definir los criterios objetivos en el control de las organizaciones públicas a partir de su gestión, en tanto que el cumplimiento de su propósito exige una adecuada administración de los recursos como elementos esenciales de la misión estatal. Bajo esta concepción, el control externo de la administración pública, y en particular el control fiscal, se configura como un mecanismo orientado

a proteger los recursos públicos y la función pública frente a las desviaciones de poder, abusos de autoridad, uso ineficiente o ilegítimo de los recursos, y prácticas de corrupción, entre otros aspectos. De igual forma, puede inferirse que cada Estado, a lo largo de la historia se han definido formas particulares de evaluar la actividad de los funcionarios públicos, el cumplimiento de sus metas institucionales y la gestión de los recursos.

Si bien este análisis no se remonta a siglos anteriores, cabe mencionar que en Colombia existieron esquemas iniciales de control, siendo uno de los primeros el denominado Tribunal de Cuentas, gestionado mediante cuerpos colegiados. Esta estructura, propia de épocas anteriores, asignaba funciones a tribunales que actuaban como contralorías regionales en los virreinos, capitanías y presidencias en que estaba dividido el imperio colonial en América. Posteriormente, con la independencia, se implementaron diversas acciones estatales orientadas al control de los recursos públicos y a la sanción de su malversación, institucionalizadas a través de instrumentos como la Ley Principal contra los Empleados de Hacienda, la Contaduría General de la Hacienda, la Oficina de Cuentas y el Código Fiscal.

Si bien, con anterioridad a la Ley 20 de 1975 y en el marco de la misión Kemmerer, en Colombia se establecieron instrumentos para el control del recurso público, con el propósito de sanear las finanzas públicas, promover la inversión extranjera, así como organizar la hacienda pública y el sistema financiero, el presidente López Michelsen consideró que “la moralización de la administración pública dependía en buena medida de la mejora del control fiscal y del fortalecimiento de la Contraloría en el Estado” (Valencia-Tello, 2023, p. 174). En esta etapa, se destaca la creación de la Contraloría General de la Nación, la cual respondió a situaciones coyunturales que exigían la formulación de un sistema de control fiscal uniforme.

El Departamento de Contraloría a través de su contralor, tenía competencia exclusiva sobre los asuntos relacionados con el examen, la glosa y el fenecimiento de cuentas de los funcionarios encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la nación; así como sobre la revisión de deudas y reclamaciones a cargo o a favor de la República. Igualmente, ejercía funciones en materia de métodos contables, formas de llevar las cuentas nacionales, conservación de comprobantes y examen de libros, registros y documentos asociados a dichas cuentas.

6.3. El concepto de eficacia y su relación con las normas para el control fiscal

En la obra *Eficacia de las normas jurídicas*, Hierro (2023) establece que la eficacia jurídica distingue entre la validez —existencia formal de la norma—, y la eficacia referida a su cumplimiento real. Desde esta perspectiva, el análisis de este concepto debe abordarse desde tres dimensiones: social, relacionada con la obediencia de los destinatarios; el institucional, vinculada con la capacidad de las autoridades para imponer su cumplimiento; y la cultural, asociada a la aceptación del imaginario colectivo. Bajo enfoque, el concepto de eficacia de una norma debe entenderse desde el cumplimiento, la aplicación y el éxito. Por lo tanto, se deduce que una norma puede ser válida pero ineficaz si no se cumple.

Comprender la importancia y el propósito de las normas que regulan el ejercicio del control estatal permite desarrollar la dimensión de la eficacia como cumplimiento, la cual hace referencia al acatamiento de la norma. Hierro (2023) enfatiza las razones por las cuales los funcionarios o los ciudadanos, siguen o no, las normas, así como las condiciones de orden social, políticas asociadas a la estabilidad institucional. Así mismo, señala que la confianza en las autoridades resulta necesaria no solo para generar cohesión social, sino también para reconocer que la eficacia de las normas jurídicas no es automática ni está garantizada por su mera promulgación, sino que constituye un fenómeno vivo, cuya fuerza se mide en la práctica y no únicamente en la teoría.

Respecto a la eficacia entendida como el hecho de que la norma sea observada por sus destinatarios, el autor analiza que las razones por las cuales se cumple pueden ser instrumentales o morales. La primera se refiere al interés personal de acatar la norma o por la coerción que su incumplimiento implica; la segunda obedece a la convicción de que la norma es justa o la existencia de un deber ético de obedecer al derecho. Esta eficacia se materializa cuando la conducta real de los sujetos coincide con la prescrita en la norma; de lo contrario, se desplaza hacia la aplicación, es decir, mediante la intervención del órgano competente para imponer la sanción prevista.

Si bien ya se ha explicado que el objeto de la responsabilidad fiscal no es sancionatorio sino resarcitorio, podría entenderse que la aplicación del mismo es eficaz si logra el propósito de

proteger el patrimonio público; esto corresponde a una eficacia de resultado. Hierro (2023) afirma que, si no hay cumplimiento voluntario, debe haber eficacia por aplicación. En el control fiscal, ello se traduce en los procesos de responsabilidad fiscal. Si un mandatario territorial no cumple la norma de gasto (ineficacia en el cumplimiento), la contraloría debe garantizar la eficacia del sistema mediante la recuperación del recurso público y la imposición de la obligación de resarcimiento del daño patrimonial. Cuando el ente de control no logra hacer efectiva dicha obligación, la norma jurídica pierde fuerza y el sistema tiende en la anomia.

La norma se configura en un instrumento orientado al logro de los fines propuestos; resulta eficaz en la medida que es racionalmente aplicable, esto es, cuando es clara, se integra el ordenamiento jurídico y responde a criterios pragmáticos. En esta línea, el desarrollo de la misionalidad de las contralorías territoriales debe validar las características de las normas asociadas a la vigilancia y el control de la gestión fiscal, lo cual se refleja en el proceso de responsabilidad fiscal, en el fallo y en la capacidad de recuperación del recurso afectado.

Siguiendo a Hierro (2023), la eficacia del control fiscal en las contralorías territoriales debe medirse no sólo por la expedición de los autos de apertura de procesos de responsabilidad fiscal, sino por los resultados reales, los cuales constituyen su propósito último: la recuperación efectiva del patrimonio público y la transformación de la conducta de los sujetos sometidos a control fiscal.

6.4. Las reformas en el modelo de control

Con la Constitución de 1886 en Colombia se estableció el control fiscal previo y perceptivo; sin embargo, debido a las posibilidades de corrupción y a la poca eficacia para garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos, se reformó el control fiscal mediante la Constitución de 1991, transitando hacia un modelo posterior y selectivo. El sustento de esto se encuentra en la Sentencia C-648 de 2002 que afirma: “eran frecuentes las críticas al carácter previo y perceptivo del control fiscal, en particular por haberse transformado en mecanismo de co-administración y en foco de corrupción” (Colombia. Corte Constitucional, 2002, sección sobre el control fiscal en la Constitución de 1991).

En este contexto se replantearon los mecanismos del control posterior y selectivo, los cuales comprenden el control financiero, de gestión y de resultados, basados en principios de economía, equidad y valoración de costos ambientales. En los títulos V y X de la Constitución Política de 1991, particularmente en el art. 267, se establece la estructura de la Contraloría General de la República (CGR) como ente independiente de las ramas del poder público (Colombia. Presidencia de la República, 1991). Al respecto, la Corte Constitucional señaló, en la Sentencia C-189 de 1998, que “las contralorías no hacen parte de la rama administrativa ni ejercen funciones de gobierno o de ejecución administrativa, salvo aquellas estrictamente referidas a su organización interna, puesto que su tarea constitucional es esencialmente de control” (Colombia. Corte Constitucional, 1998a, sección sobre la naturaleza de las contralorías).

En desarrollo de este modelo, en la Sentencia C-840 de 2001 (Colombia. Corte Constitucional, 2001, sección consideraciones sobre responsabilidad fiscal), la Corte precisó que la responsabilidad fiscal es el resultado de la violación de los principios de eficiencia, economía, equidad, eficacia y valoración de costos ambientales, la cual ocasiona un detrimento al patrimonio público; es decir, un detrimento patrimonial. En este marco, el control fiscal se orienta a evaluar la calidad con la cual se hace uso de los recursos y bienes públicos.

En el nivel territorial, el artículo 272 de la Constitución Política, determinó que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios corresponde a las contralorías departamentales y municipales (Colombia. Presidencia de la República, 1991). Lo anterior, según la categorización municipal establecida en cumplimiento de condiciones de la Ley 617 de 2000 (Colombia. Congreso de la República, 2000b).

Posteriormente en Colombia, el control fiscal ha tenido dos grandes reformas constitucionales. La primera de ellas corresponde al Acto Legislativo 2 de 2015 mediante el cual se modificó el mecanismo de elección del Contralor General de la República (Colombia. Congreso de la República, 2015) y la segunda corresponde al Acto Legislativo 4 de 2019, que introduce cambios relevantes al sistema de control fiscal (Colombia. Congreso de la República, 2019):

- El control preventivo y concomitante, complementario al control posterior y selectivo.

- La unificación de las competencias de la Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías territoriales.
- La asignación de funciones jurisdiccionales a la CGR para la determinación de la responsabilidad fiscal y el fortalecimiento del proceso coactivo.

En el plano normativo, mediante la Ley 42 de 1993 se define al control fiscal como la función pública encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles (negritas y subrayas propias) (Colombia. Congreso de la República, 1993). Este control se ejerce de manera posterior y selectiva por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

El artículo 5 de esta ley define el control posterior como la vigilancia de las actividades, operaciones, procesos ejecutados por los sujetos de control, así como de sus resultados; y el control selectivo como la elección, mediante un procedimiento técnico, de una muestra representativa de recursos, cuentas u operaciones, con el fin de obtener conclusiones sobre el universo del objeto del control fiscal (negritas y subrayas propias). Por su parte, el artículo 9 establece que pueden aplicarse controles financieros, de legalidad, de gestión, de resultados, así como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Así mismo, la CGR define los métodos, plazos y medios para el ejercicio del control fiscal y regula el proceso de responsabilidad fiscal como una actuación de naturaleza administrativa, considerada una de las más relevantes dentro de los procedimientos jurídicos a cargo de las contralorías (Colombia. Congreso de la República, 1993, arts. 5 y 9).

6.5. El proceso de responsabilidad fiscal

Es necesario aclarar que con la Ley 610 de 2000 se deroga el proceso de responsabilidad establecido en la Ley 42 de 1993, con la cual cubre un vacío normativo al fijar términos para la actuación fiscal procesal y definir legalmente los conceptos de gestión fiscal y daño patrimonial al Estado, elementos fundamentales para determinar la responsabilidad fiscal (Colombia. Congreso de la República, 2000a).

También es necesario destacar que en esta ley el Congreso de la República (2000a) define la gestión fiscal como:

el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (art. 3)

Otro concepto de interés para este trabajo de grado es el de **daño patrimonial al Estado**, entendido como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o de los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se orienta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías (negritas y subrayas propias).

A manera de resumen, el control fiscal posterior y selectivo, junto con el preventivo y concomitante, así como la actualización del proceso de responsabilidad fiscal —que incorpora, en términos de eficiencia, la posibilidad de adelantar un procedimiento verbal— evidencian que en Colombia se han realizado esfuerzos orientados a que, a través del ejercicio de las contralorías, se promueva una gestión fiscal dirigida al cumplimiento de los fines del Estado por parte de los sujetos de control; esto es, en términos de eficacia, evaluar cómo el control fiscal ha contribuido a dicho propósito.

De manera complementaria, es necesario señalar que, si bien el Acto Legislativo 04 de 2019 —por medio del cual se reforma el régimen del Control Fiscal—, tuvo por objeto adicionar al

control posterior, el control preventivo y concomitante. Este último se configura como un mecanismo excepcional y no vinculante, que permite advertir de manera oportuna a los gestores fiscales sobre riesgos en la ejecución de recursos públicos, con el fin de que evalúen la adopción de medidas para evitar el perjuicio identificado, garantizando así la protección del patrimonio público de forma oportuna mediante actuaciones en tiempo real, función asignada exclusivamente a la Contraloría General de la República (Colombia. Congreso de la República, 2019).

Respecto a la estructura del control fiscal a nivel regional, la Contraloría General de la República tiene un alcance amplio sobre la vigilancia y control de los recursos administrados por las entidades territoriales; por su parte, las contralorías departamentales y municipales cuentan con un margen más limitado, circunscrito principalmente a los recursos propios de cada ente territorial. La reglamentación del ejercicio del control fiscal territorial, su organización y funcionamiento es competencia de las Asambleas departamentales y Concejos municipales en la organización..

La falta de precisión del legislador sobre la organización y desarrollo del control fiscal territorial obligó a la expedición de nuevas normas para regular esta materia en los ámbitos departamental y municipal. Para los departamentos, se expidió la Ley 330 de 1996, mediante la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las contralorías departamentales, en la que se reafirma su carácter técnico y hace referencia a lo contenido en la Constitución Política (Colombia. Congreso de la República, 1996). En el caso de los municipios, en la Ley 136 de 1994, o de régimen municipal, se incluye el capítulo X sobre control fiscal municipal, en el que se regula la competencia de los Concejos Municipales en la creación, supresión, organización y funcionamiento de las contralorías, así como los requisitos para ejercer el cargo de contralor y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades (Colombia. Congreso de la República, 1994).

Este marco teórico permite concluir que el poder y el control en el Estado son categorías inseparables de la democracia y que su vigilancia, especialmente a través del control fiscal, constituye un mecanismo esencial para garantizar la legitimidad institucional y la protección del patrimonio público. Las reflexiones de autores como García de Enterría (1962) y Fernández (2002) subrayan la inexistencia de espacios exentos de control en un Estado de Derecho, y que la

discrecionalidad administrativa debe estar siempre justificada en el interés general; mientras que las aportaciones de Dussel (2009) y Garay Salamanca et al. (2008) advierten sobre los riesgos de la arbitrariedad y la captura del Estado, que desvían el poder hacia intereses particulares.

En consecuencia, el control fiscal en Colombia se configura como un instrumento dinámico orientado a equilibrar la autoridad estatal con la participación ciudadana, fortalecer la confianza en las instituciones y garantizar que las normas jurídicas no solo sean válidas, sino también eficaces en la práctica, logrando resultados concretos en la defensa del bien común.

7. Evolución normativa y los hitos jurisprudenciales que han redefinido el alcance de las funciones de las contralorías territoriales de orden municipal en Colombia

En este capítulo se hace referencia a la evolución normativa y jurisprudencial en torno a las funciones de las contralorías territoriales de orden municipal en Colombia, en la cual se evidencia un proceso dinámico de redefinición institucional, marcado por la tensión entre el principio de autonomía territorial y la necesidad de garantizar un sistema de control fiscal coherente y eficaz. El análisis se desarrolla a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, que otorgó un marco renovado a los órganos de control, hasta los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en los cuales se ha configurado un escenario en el que las competencias de las contralorías municipales han sido objeto de ajustes, limitaciones y reinterpretaciones.

Este recorrido normativo y jurisprudencial no solo evidencia la búsqueda de equilibrio entre la descentralización administrativa y la unidad del Estado, sino que también pone de relieve los desafíos que enfrentan las contralorías municipales para cumplir con su misión de vigilancia de la gestión fiscal. Los hitos jurisprudenciales han sido decisivos en delimitar el alcance de sus funciones, aclarar su relación con otras contralorías municipales, así como con la Contraloría General de la República, y establecer parámetros de actuación frente al proceso de responsabilidad fiscal.

En este contexto, el análisis de la evolución normativa y de los principales fallos judiciales permite comprender cómo se ha transformado el ejercicio de la vigilancia del control fiscal y cómo este se aplica en las contralorías municipales. La reflexión sobre estos cambios resulta fundamental para valorar la efectividad del control fiscal como herramienta de lucha contra la corrupción y de fortalecimiento de la administración pública en el ámbito territorial.

Con la Constitución Política de 1991, se contempla al país como un Estado Social de Derecho, concepto que caracteriza al Estado en función de la garantía de condiciones mínimas de subsistencia para sus habitantes en un marco de igualdad, orientado mediante el fortalecimiento del marco regulatorio no solo para ejercer la vigilancia respectiva, sino también para establecer responsabilidades y procurar el resarcimiento de los daños derivados de una gestión fiscal

inadecuada por parte de los servidores públicos. Lo anterior fue reiterado en la Sentencia C-167 de 1995, la cual expresa que:

con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo Estado Social de Derecho en general, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales (Colombia. Corte Constitucional, 1995, sección sobre control fiscal en la constitución vigente).

En esta Sentencia se destaca que el rol de la Contraloría General de la República se orienta hacia el control de gestión, con el propósito de verificar el manejo adecuado de los recursos públicos (Colombia. Corte Constitucional, 1995), los cuales deben administrarse en función del interés general, lo que exige una gestión del erario ajustada a los principios de eficacia, eficiencia y economía. Así mismo, el control fiscal, conforme al artículo 267 constitucional, se ejerce en forma posterior y selectiva, de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 42 de 1993 (Colombia. Presidencia de la República, 1991).

Entre los cambios al modelo de control fiscal que trae la Carta Constitucional se destacan los siguientes:

1. La vigilancia de la gestión fiscal, tanto de orden financiero como de resultados, se fundamenta en los principios de eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.
2. El ejercicio del control fiscal trasciende el enfoque numérico-legal centrado en la administración de los bienes y fondos públicos, para incorporar una evaluación integral de resultados; es decir, se amplía hacia la verificación de las operaciones, transacciones, así como de las acciones jurídicas, financieras y materiales —a lo largo de las distintas etapas de la gestión fiscal—, con el fin de determinar si se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas, los principios de contabilidad, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, si los objetivos, planes,

programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos fueron alcanzados.

3. La finalidad del control fiscal se orienta a la protección del patrimonio público, así como a garantizar transparencia en la utilización legal de los recursos públicos.
4. El modelo de control fiscal pasa de ser previo a posterior y selectivo, con el propósito de otorgar mayor margen de acción a los administradores del recurso público bajo el principio de buena fe, manteniendo su responsabilidad frente a los efectos negativos sobre el erario y los fines del Estado, orientando el control a la verificación de la conducta del servidor público y a la determinación de responsabilidad fiscal cuando haya lugar.

Mediante Sentencia C-499 de 1998 se destaca lo precisado respecto a la autonomía de los órganos de control fiscal donde se manifiesta que “el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica” (Colombia. Corte Constitucional, 1998b, sección Consideraciones de la Corte). Para la Corte Constitucional esta independencia implica que dichos órganos no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, actúan de manera funcionalmente independiente y cuentan con potestad de regulación para su organización interna y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.

La función que la Constitución asigna de la vigilancia de la gestión fiscal y al control de resultados de la administración, en términos de los artículos 119, 267, 268 y 272, impone como requisito esencial que los órganos encargados de ejercerla sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica (Colombia. Presidencia de la República, 1991).

El Acto Legislativo de 2019 reforma el régimen del control fiscal mediante la incorporación de un modelo de control preventivo y concomitante, a través del cual la Contraloría General de la República adopta un enfoque orientado a la gestión del riesgo, con el propósito de minimizar la ocurrencia de daños al patrimonio público (Colombia. Congreso de la República, 2019). Este cambio responde a las limitaciones evidenciadas en el modelo de control posterior y selectivo; sin embargo, permite realizar seguimiento en tiempo real a la ejecución, uso, contratación e impacto de los recursos públicos, mantiene un carácter excepcional y no vinculante, y por lo que se

materializa mediante advertencias, quedando en cabeza del gestor fiscal la decisión de acogerlos o no.

A partir de lo anterior, el control fiscal actual se complementa con instrumentos preventivos y complementarios que fortalezcan el control posterior y selectivo, permitiendo una actuación más oportuna mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como a través del fortalecimiento de las instancias de control interno propias de cada entidad pública. A ello se suma un enfoque basado en la gestión del riesgo, en el marco de un modelo de control fiscal integral, lo cual responde a la necesidad promover un trabajo articulado en la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los fines del Estado, teniendo en cuenta que esta responsabilidad recae de manera directa en la administración pública.

En este contexto, el control posterior ha evidenciado limitaciones para prevenir el detrimento patrimonial. Esta situación ha dado lugar a cuestionamientos sobre su efectividad, expresados comúnmente en la pregunta acerca de la utilidad del control posterior cuando el daño ya se ha materializado.

A continuación, se presenta la **Tabla 2**, con el fin de sintetizar las principales transformaciones del modelo de control fiscal.

Tabla 2

Comparativo cambios Artículo 267, Constitución Política vs Acto Legislativo 04 de 2019

Constitución Política, Artículo 267	Acto Legislativo 04 de 2019
El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.	La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos
	La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.	El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del

	control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.
	El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

Nota. Síntesis elaborada a partir del artículo 267 de la Constitución Política de 1991 (Colombia. Presidencia de la República, 1991) y el Acto Legislativo 04 de 2019 (Colombia. Congreso de la República, 2019).

A nivel territorial, la reforma al control fiscal deja entrever la necesidad de una vigilancia descentralizada y técnica, aspectos que reflejan una tensión constante entre la autonomía territorial y la unificación del ejercicio de vigilancia de la gestión fiscal. Para las entidades territoriales la adopción del Estado Social de Derecho implica trascender un enfoque contable para consolidarse como una herramienta de gestión integral. Desde la Constitución Política, en el artículo 272, se establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios corresponderá a las contralorías y se ejercerá de forma posterior y selectiva; en el caso de los municipios que no cuenten con contraloría, esta función corresponderá a la del nivel departamental (Colombia. Presidencia de la República, 1991). Asimismo, se dispone que estos contralores territoriales ejercerán las funciones que la Constitución atribuye en su artículo 268 al Contralor General de la República. Estas entidades técnicas son creadas por el respectivo Concejo Distrital, Municipal o Asamblea Departamental, según corresponda, y gozan de autonomía administrativa y financiera.

Ahora bien, el artículo 268 Constitucional, fue actualizado mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal (Colombia. Congreso de la República, 2019). En particular, respecto a las funciones del contralor, se destacan diversas modificaciones que se sintetizan en la **Tabla 3**, “Comparación del artículo 268 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 04 de 2019”.

Tabla 3

Comparativo cambios Artículo 268, Constitución Política vs Acto Legislativo 04 de 2019

Constitución Política, Artículo 268	Acto Legislativo 04 de 2019
Prescribir los métodos y la forma para rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.	Prescribir los métodos y la forma para rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.	Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Constitución Política, Artículo 268	Acto Legislativo 04 de 2019
Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.	Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.
Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.	Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.
Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.	Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.	Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.	Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.	Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.
Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.	Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho	Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.
Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.	Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.	Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.
	Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.
	Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.
	Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

Constitución Política, Artículo 268	Acto Legislativo 04 de 2019
	Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.
	Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.
Las demás que señale la ley	Las demás que señale la ley.

Nota. Síntesis elaborada a partir del artículo 268 de la Constitución Política (Colombia. Presidencia de la República, 1991) y del Acto Legislativo 04 de 2019 (Colombia. Congreso de la República, 2019).

En complemento a lo anterior, el Acto Legislativo 04 de 2019 también introdujo modificaciones en las funciones asignadas a las contralorías territoriales, particularmente en lo dispuesto en los artículos 271 y 272 de la Constitución Política, las cuales se presentan en la **Tabla 4**.

Tabla 4

Comparación de las funciones de los artículos 271 y 272 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 04 de 2019

Constitución Política, Artículo 271 y 272	Acto Legislativo 04 de 2019
Los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.	Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.
La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.	La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República. La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.
La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.	La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.
Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.	Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.

Nota. Síntesis elaborada a partir de los artículos 271 y 272 de la Constitución Política (Colombia. Presidencia de la República, 1991) y del Acto Legislativo 04 de 2019 (Colombia. Congreso de la República, 2019).

Mediante el Decreto Ley 403 de 2020 se desarrollan las disposiciones de los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019,

con el propósito de fortalecer del control fiscal y consolidar un marco normativo más integral para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal. En este sentido, la norma introduce ajustes relevantes tanto en los principios como en los procedimientos aplicables al control fiscal.

En particular, esta normativa regula diversas materias, entre ellas: i) principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal, incluidas aquellas relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo, ii) el control concomitante y preventivo, iii) el seguimiento permanente al recurso público, iv) la aplicación del control de resultados, el control de gestión y el control financiero, v) el acceso a la información, vi) las facultades sancionatorias y de policía judicial, vii) las competencias entre la Contraloría General de la República y contralorías territoriales, viii) la función de certificación de la Auditoría General de la República, ix) la intervención de la Contraloría General de la República en las funciones de las contralorías territoriales, x) la prelación de la jurisdicción coactiva y de los créditos derivados del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, y xi) el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal (Colombia. Presidencia de la República, 2020).

Se entiende que son órganos de control fiscal la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las distritales y las municipales, así como la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En lo que respecta a las funciones de las contralorías territoriales en el Decreto Ley en su artículo 4, dispone que estas entidades son responsables de vigilar y controlar la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como de otros sujetos de control dentro de su jurisdicción. Dicha vigilancia se ejerce sobre los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales, conforme a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, y puede desarrollarse de manera concurrente con la Contraloría General de la República, en los términos previstos en la normativa vigente (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art. 4).

Y en el artículo 5 se expresa a la independencia técnica de las contralorías territoriales, lo siguiente:

Independencia técnica de las contralorías territoriales. Las actividades, acciones y objetos de control, serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas. Los contralores territoriales podrán prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse dentro de su área de competencia; sin perjuicio de la facultad de unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal que le corresponde al Contralor General de la República, la cual tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art. 5).

A nivel de la vigilancia y control fiscal, la normatividad contempla acciones conjuntas que las contralorías pueden adelantar, las cuales serán coordinadas cuando el sujeto, objeto o actividad de control así lo requiera, y es el Contralor General de la República quien define los criterios, procedimientos y metodologías aplicables. De igual forma, podrá solicitar en cualquier momento el apoyo de cualquier contraloría territorial para la realización de actividades de vigilancia y control fiscal sobre objetos de interés mutuo, coordinando la disponibilidad de recursos humanos, operativos y técnicos con la respectiva entidad territorial.

Aunque se pueden dar acciones conjuntas con las contralorías territoriales por solicitud de la Contraloría General, también existe la vigilancia fiscal concurrente, la cual faculta a la Contraloría General de la República para ejercer vigilancia sobre sujetos u objetos de control de las contralorías territoriales, de manera permanente o transitoria, integral o selectiva, según lo determine el Contralor General de la República.

Lo anterior en atención al principio de Prevalencia definido en el art. 3, literal o) del Decreto Ley 403 de 2020 que establece:

En virtud de este principio, las competencias de la Contraloría General de la República primarán respecto de las competencias de las contralorías territoriales, en los términos que se definen en el presente Decreto Ley y demás disposiciones que lo modifiquen o reglamenten. En aplicación de este principio, cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Decreto Ley, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República. (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art. 3, lit. o)

En el marco teórico se desarrolló la fundamentación de la Ley 42 de 1993, relativa a la organización del sistema de control fiscal financiero y de los organismos que lo ejercen, norma que definió los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales para el control fiscal, así como los sistemas de control: el financiero, de legalidad, de gestión y de resultados (Colombia. Congreso de la República, 1993).

Respecto a los sistemas de control y las competencias de las contralorías, Duque Botero y Céspedes Villa (2018) en la obra *El Control Fiscal y la Responsabilidad Fiscal* proponen cuatro frentes misionales, a partir de las funciones asignadas por la Constitución Política a los órganos de control fiscal y que corresponden a I) la vigilancia del patrimonio público, II) valoración de costos ambientales, III) análisis del entorno macroeconómico del Estado y IV) determinación de responsabilidades fiscales. Los tres primeros se asocian a los sistemas de control, en la medida en que responden esquemas legales específicos y requieren metodologías especializadas.

Asociado al cuarto frente misional se cuenta con la Ley 610 de 2000, mediante la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, en especial su artículo 4, en el que se dispone lo siguientes: el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de conductas dolosas o culposas de quienes

ejercen gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria destinada a compensar el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (Colombia. Congreso de la República, 2000a).

Resulta pertinente mencionar la Ley 1474 de 2011, que establece medidas especiales para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal territorial. En su artículo 129 define disposiciones relacionadas con la formulación del Plan Estratégico Institucional de las contralorías departamentales, distritales y municipales, señalando que:

cada Contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el período del respectivo Contralor el cual estará armonizado con actividades del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional:

- a) Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal;
- b) Componente misional del plan estratégico en función de la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial;
- c) Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal;
- d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados;
- e) Desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia;
- f) Complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadanos y con el apoyo directo a las actividades de control macro y micro mediante la realización de alianzas estratégicas. (Colombia. Congreso de la República, 2011b, art. 129)

A su vez El Congreso en el artículo 130 establece que:

La Contraloría General de la República, con la participación de representantes de las Contralorías territoriales a través del Sistema Nacional de Control Fiscal - Sinacof, facilitará a las Contralorías Departamentales, distritales y municipales una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial de la metodología para el proceso auditor, se encargará de su actualización y apoyará a dichas entidades en el proceso de capacitación en el conocimiento y manejo de esta herramienta (Colombia. Congreso de la República, 2011b, art. 130).

Producto de lo anterior, actualmente se cuenta con la Guía Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales - ISSAI (GAT Versión 4.0 de 2024) como instrumento metodológico para el desarrollo del proceso auditor a nivel territorial. En lo concerniente al ejercicio auditor de las contralorías territoriales se establece que estas mantendrán su independencia en aspectos como:

- Selección de los sujetos, asuntos, recursos o materias que serán auditados
 - Planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías
 - Organización y administración
 - Cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo con lo dispuesto en el mandato, conlleven la aplicación de sanciones.
- (Norma ISSAI 10, Declaración de México, como se citó en Colombia. Contraloría General de la República, 2024, p. 20)

La guía determina los objetivos de la vigilancia y control fiscal que ejercen las contralorías territoriales, en los siguientes términos:

- Coadyuvar en la consecución de los fines esenciales del Estado, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

- Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades territoriales en cuanto al grado de eficiencia, economía, equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.
- Generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública.
- Procurar el resarcimiento del patrimonio público resultado de las acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal.
- Establecer las responsabilidades fiscales y solicitar el inicio de procesos para la imposición de sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y del control fiscal.
- Incidir en la mejora de la gestión pública y aplicación de los valores, principios, garantías y derechos constitucionales, la protección del patrimonio público y su destinación programática.

Colombia. Contraloría General de la República, 2024, pp. 20-21)

A nivel de contralorías territoriales, se destacan las sentencias C-189 de 1998, C-403 de 1999, T-161 de 2000 y C-655 de 2003, las cuales evidencian que, aunque la Contraloría General de la República es el órgano superior de control fiscal en Colombia, ello no implica una relación de subordinación, dado que cada una conserva autonomía funcional, administrativa y presupuestal, aunque el marco normativo articula su ejercicio funcional del control fiscal (Colombia. Corte Constitucional, 1998a; 1999; 2000; 2003).

Además, teniendo en cuenta el artículo 5 del Decreto Ley 403 de 2020, relativo a la independencia técnica de las contralorías territoriales, reitera que:

Las actividades, acciones y objetos de control, serán establecidos con independencia técnica por las contralorías territoriales, sin perjuicio de la colaboración técnica que puede existir entre ellas.

Los contralores territoriales podrán prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse dentro de su área de competencia; sin perjuicio de la facultad de

unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal que le corresponde al Contralor General de la República, la cual tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art. 5).

No obstante, lo anterior, resulta pertinente sintetizar este capítulo a partir de algunas disposiciones normativas relevantes. En primer lugar, la Ley 42 de 1993, establece en su artículo 6 que las normas que dicte el Contralor General de la República prevalecerán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades (Colombia. Congreso de la República, 1993). En concordancia, el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, en el numeral 12 al definir las atribuciones del Contralor General de la República dispone lo siguiente: “Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal” (Colombia. Congreso de la República, 2019, art. 2, núm. 12).

En segundo lugar, la Ley 136 de 1994, en su capítulo X sobre el control fiscal municipal, establece en el artículo 165, parágrafo 1, sobre las atribuciones de los contralores, que:

Los sistemas de control fiscal de las contralorías municipales y de las departamentales que ejerzan su función en los municipios, estarán subordinados a las normas generales que dicte el Contralor General de la República en uso de la atribución contenida en el artículo 268 de la Constitución Política. (Colombia. Congreso de la República, 1994, art. 165, par. 1)

Como conclusión preliminar de este capítulo, se considera que, si bien la normativa ha avanzado en la regulación de la vigilancia del control fiscal territorial, persiste el desafío de la independencia frente a las dinámicas políticas, por lo que la evolución normativa evidencia una tendencia hacia la centralización del control.

El análisis del desarrollo normativo y de los hitos jurisprudenciales que han redefinido las funciones de las contralorías territoriales municipales en Colombia permite evidenciar un proceso de constante ajuste institucional, en el que confluyen la tensión entre la autonomía local y la

necesidad de un control fiscal articulado a nivel nacional. La Constitución de 1991 abrió un espacio para fortalecer estos órganos en el marco de la descentralización; no obstante, las reformas posteriores de los actos legislativos, así como las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han delimitado su alcance, incluso planteando cuestionamientos sobre su permanencia en el ordenamiento jurídico.

Más allá de la existencia de un marco normativo y procedimental, la eficacia se mide en la capacidad de las contralorías para transformar los hallazgos en decisiones concretas, garantizar el debido proceso y, sobre todo, lograr el resarcimiento del patrimonio público. En este sentido, evaluar la eficacia implica observar no solo el número de procesos abiertos y fallados, sino también la proporción de casos archivados, los tiempos de trámite y los montos efectivamente recuperados.

En el siguiente capítulo se busca, por tanto, examinar cómo las contralorías de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro han desempeñado su función en las vigencias 2020 a 2024, identificando fortalezas y limitaciones en la aplicación del proceso para determinar la responsabilidad fiscal de toda vez que el análisis de la efectividad del proceso en las contralorías municipales como componente esencial para comprender el verdadero alcance del control fiscal territorial.

8. La eficacia del proceso de responsabilidad fiscal de las contralorías municipales

Este capítulo constituye un eje central para la garantía de la transparencia, la rendición de cuentas y la protección del patrimonio público en el ámbito local, analizado desde un contexto normativo que ha fortalecido tanto la autonomía técnica de las contralorías territoriales como su articulación con la Contraloría General de la República y donde resulta imprescindible evaluar si los mecanismos procedimentales, probatorios y sancionatorios disponibles permiten que la función de control se traduzca en resultados efectivos dentro del ejercicio de la vigilancia fiscal municipal, conforme al proceso establecido en el marco legal para determinar la responsabilidad fiscal.

A partir de las premisas legales expuestas, se propone analizar los elementos que condicionan la eficacia del proceso de responsabilidad fiscal, desde la apertura e indagación

preliminar hasta la emisión del fallo, en el marco de su carácter posterior y selectivo; es decir, la correspondencia entre el desempeño del proceso en las etapas de este que aseguren el debido proceso, los tiempos estimados, el resultado y impedir la prescripción.

El proceso de responsabilidad fiscal, se concibe como el instrumento legal orientado a la recuperación de los recursos públicos afectados por una gestión fiscal inadecuada, ya sea por gasto indebido, recaudo o conservación ineficiente, imputable a dolo o culpa grave del gestor fiscal. En desarrollo de este enfoque, el Decreto Ley 403 de 2020, expedido en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019, introdujo en su título XIII disposiciones orientadas al fortalecimiento de dicho proceso (Colombia. Presidencia de la República, 2020).

No obstante, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-090 de 2022, declaró la inexecutable de dichas disposiciones al considerar que no existía una relación de conexidad material entre el contenido del Título XIII y la norma habilitante prevista en el Acto Legislativo 04 de 2019. En criterio del alto tribunal, las disposiciones no desarrollaban los objetivos trazados por el constituyente derivado, lo que configuró una extralimitación en el ejercicio de la competencia legislativa extraordinaria (Colombia. Corte Constitucional, 2022)

En la misma providencia, la Corte dispuso la reviviscencia de diversas disposiciones de la Ley 610 de 2000 y de la Ley 1474 de 2011, en su versión previa a las modificaciones introducidas por el citado decreto, con el fin de restablecer el marco normativo aplicable al proceso de responsabilidad fiscal (Colombia. Corte Constitucional, 2022).

En este contexto, y a partir de la reactivación del marco normativo previo al Decreto Ley 403 de 2020, el proceso de responsabilidad fiscal exige el desarrollo de una serie de etapas orientadas a determinar la existencia de un daño patrimonial. De acuerdo con la Ley 610 de 2000, este proceso se define como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o particulares que, en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen un daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, ya sea a título de dolo o culpa (Colombia. Congreso de la República, 2000 a, art. 1).

El objetivo principal de esta responsabilidad fiscal es procurar el resarcimiento del patrimonio público afectado, entendido como la recuperación de los recursos que han sufrido un menoscabo, desmedro o disminución injustificada como consecuencia de la acción u omisión de un agente estatal o de un particular en el ejercicio de la gestión fiscal. En este sentido, se trata de una potestad otorgada a las contralorías de carácter estrictamente patrimonial, no sancionatorio, orientada a restituir a las arcas del Estado los recursos públicos disminuidos, perdidos o afectados y garantizar la protección del patrimonio público como bien supremo de toda la comunidad.

Al respecto, es importante resaltar las características que la Corte Constitucional destaca del proceso de responsabilidad fiscal en la Sentencia C-512 de 2013, así:

“El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: (i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal.” (M.P. Mauricio González Cuervo).

En esta misma línea, la Corte Constitucional ha señalado que el proceso de responsabilidad fiscal tiene como finalidad la protección del patrimonio público, la garantía de la transparencia en la gestión fiscal y la verificación de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, reiterando su naturaleza administrativa y su orientación al resarcimiento del daño patrimonial causado al erario (Colombia. Corte Constitucional, 2013, sección Proceso de responsabilidad fiscal-finalidad).

En este marco, al tratarse de un proceso de naturaleza administrativa, debe observar los principios de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Colombia. Presidencia de la República, 1991).

En desarrollo de estos postulados, las contralorías deben observar, en primera instancia, los conceptos de eficiencia y eficacia, en tanto constituyen criterios fundamentales para evaluar la gestión fiscal de los entes vigilados. Así, el Decreto de Ley 403 de 2020, que desarrolla el Acto Legislativo 04 de 2019, define estos conceptos de la siguiente manera:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art. 3)

Es pertinente precisar que, en el párrafo anterior, los conceptos de eficiencia y eficacia se encuentran vinculados a los principios de la función administrativa, ámbito en el cual se desarrolla la gestión fiscal y el manejo de los recursos públicos. Estos principios constituyen el objeto de vigilancia y control ejercido por los órganos competentes. En este sentido, la eficacia del control fiscal debe entenderse como el resultado alcanzado por el órgano de control en cumplimiento de su misión institucional, consistente en la recuperación del patrimonio público y en la garantía de su protección frente a prácticas indebidas en la gestión fiscal.

Ahora bien, con relación al ejercicio de vigilancia del control fiscal, la eficacia está asociada a otros elementos que de manera complementaria el mismo cuerpo normativo desarrolla y que se describe a continuación:

n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y

pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal. (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art. 3)

Adicionalmente, dado que la actuación de las contralorías en el proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa, esta se encuentra sujeto a los desarrollos previstos en la Ley 1437 de 2011, que constituye el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) (Colombia. Congreso de la República, 2011a). En este sentido, el artículo 3 de la citada ley desarrolla los principios enunciados en la Constitución Política, de los cuales, para efectos de este trabajo, se destacan los siguientes:

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...) En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (Colombia. Congreso de la República, 2011a, art. 3)

A su vez, el principio de celeridad adquiere relevancia en el proceso de responsabilidad fiscal, en la medida en que exige que las actuaciones se desarrollen sin dilaciones injustificadas y dentro de los términos legales (Colombia. Congreso de la República, 2011, art. 3)

En este contexto, la eficacia del proceso de responsabilidad fiscal se entiende como la capacidad real de las normas y procedimientos para cumplir su finalidad, esto es, lograr el

resarcimiento del daño patrimonial y generar impactos concretos en la protección del erario. En consecuencia, no basta con la existencia formal de mecanismos jurídicos, sino que estos operen de manera eficiente, oportuna y célere.

Finalmente, la noción de eficacia, remite a la necesidad de que el derecho, y sus normas, cumplan la finalidad para la cual fueron establecidos, trasciendan el ámbito meramente teórico y generen impacto real en la sociedad mediante el logro de los objetivos propuestos, aspecto que ha sido desarrollado por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-512 de (Colombia. Corte Constitucional, 2013).

Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia citada en los términos expuestos:

3.3.1. La función pública de vigilar la gestión fiscal, sea de los servidores públicos, de los particulares o de las entidades que manejan fondos o bienes públicos, tiene varios propósitos, como los de: (i) proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la administración para cumplir los fines del Estado.

3.3.2. Desde hace ya varios años, la jurisprudencia reiterada de este tribunal deja en claro que el proceso de responsabilidad fiscal es netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos. (Colombia. Corte Constitucional, 2013, sección Intervenciones, nums. 3.3.1–3.3.2)

Como conclusión de este acápite, para que las contralorías sean eficaces en el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, en lo que respecta al objeto del presente estudio, deben actuar de manera oportuna y célere, garantizando no solo la existencia formal del proceso, si no su impacto real en la recuperación del patrimonio público.

A partir de lo expuesto, resulta pertinente examinar la estructura procedimental del proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de identificar sus etapas principales y comprender cómo estas inciden en la eficacia del control fiscal. En este sentido, a continuación, se describen las fases que lo componen y los elementos relevantes de cada una de ellas.

8.1. Etapas del proceso de responsabilidad fiscal

El proceso ordinario de responsabilidad fiscal puede tener como insumo diversas fuentes, siendo la más relevante, por corresponder a la misionalidad del organismo de control, el ejercicio auditor como fase generadora del hallazgo fiscal. Así mismo, puede originarse en otros sistemas de control utilizados por las contralorías o en denuncias y quejas presentadas; en todo caso estas situaciones dan lugar a una indagación preliminar, que constituye la etapa preprocesal.

Antes de avanzar en el análisis del proceso, es necesario precisar que la indagación preliminar procede cuando, aun existiendo elementos iniciales para la apertura de un proceso, persisten dudas sobre otros aspectos determinantes. Entre estos se encuentran la existencia del hecho, la causación del daño, la ocurrencia de la conducta, la entidad afectada, la competencia del órgano fiscalizador y la determinación o identificación de los presuntos servidores públicos o particulares que hayan causado, intervenido o contribuido al detrimento. Esta etapa debe adelantarse en un plazo máximo de seis (6) meses para la práctica de pruebas.

El proceso de responsabilidad fiscal es una actuación de naturaleza administrativa orientada a determinar con certeza la existencia de un daño patrimonial al Estado, el cual debe ser resarcido por parte de los responsables fiscales mediante el pago de una cuantía pecuniaria. En este sentido, su finalidad radica en garantizar el reintegro de los recursos públicos que hayan sido disminuidos, perdidos o afectados.

Evaluar esta eficacia implica observar no solo el número de procesos abiertos y fallados, sino también la proporción de casos archivados, los tiempos de trámite y los montos efectivamente recuperados. En este capítulo se examina cómo las contralorías de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro han desempeñado su función en el periodo comprendido entre 2020 a 2024, identificando

el cumplimiento en la aplicación del proceso para determinar la responsabilidad fiscal, y estableciendo si su gestión ha cumplido con el propósito constitucional de proteger los recursos públicos.

Ahora bien, el estudio de la responsabilidad fiscal exige diferenciar entre el proceso ordinario y el proceso verbal, pues ambos constituyen mecanismos jurídicos que buscan garantizar la protección del patrimonio público. El proceso ordinario, caracterizado por su estructura más extensa y formal, permite un análisis detallado de las pruebas y asegura un mayor margen de defensa para los sujetos investigados, aunque en la práctica suele implicar demoras que afectan la eficacia del control. Por su parte, el proceso verbal se concibe como una vía expedita, orientada a resolver con celeridad los casos en que el daño patrimonial resulta evidente, reduciendo tiempos y fortaleciendo la capacidad procesal de las contralorías.

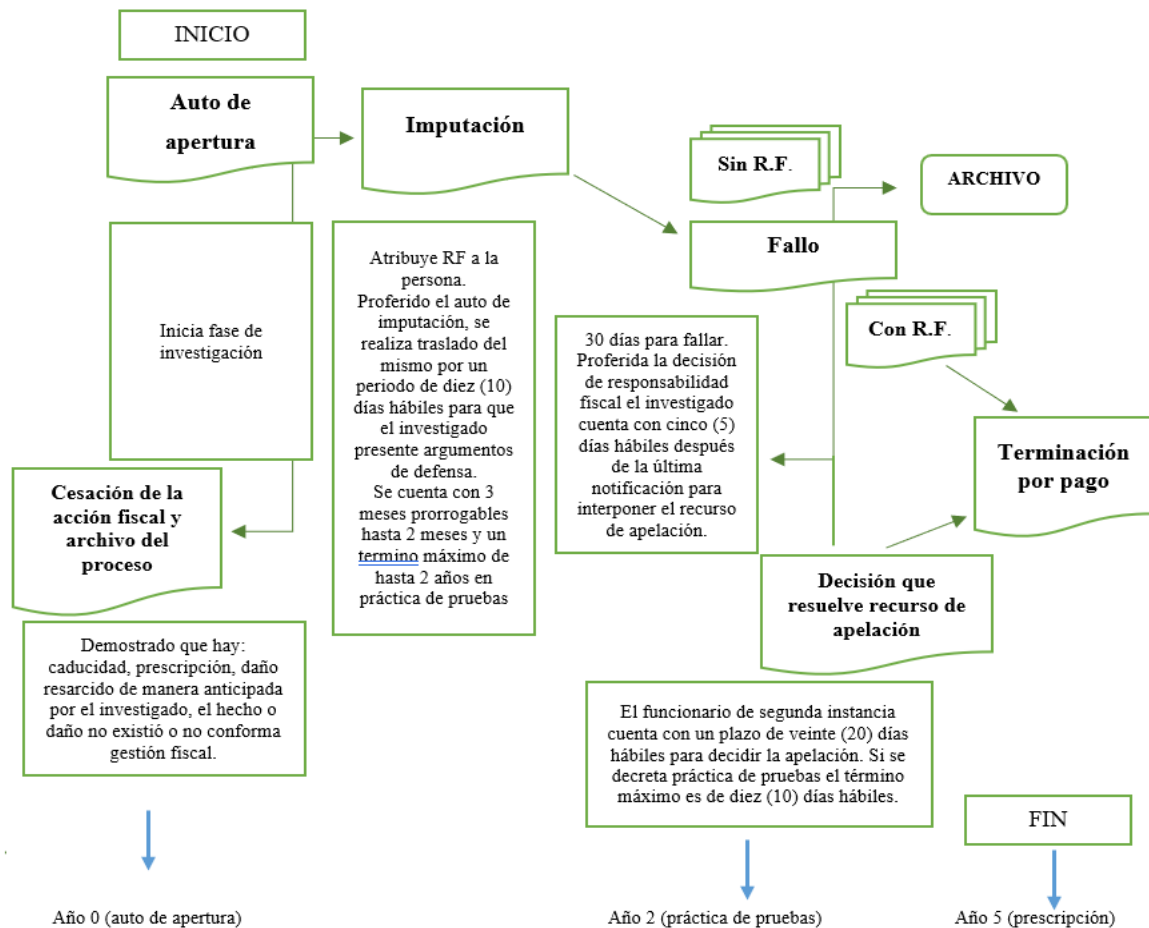
La incidencia de estos mecanismos en la eficacia del control fiscal radica en su capacidad para equilibrar la garantía del debido proceso con la necesidad de lograr resultados concretos en la recuperación de recursos públicos. En este sentido, la comparación entre ambos permite evaluar si las contralorías municipales logran cumplir con su misión constitucional eficazmente o si las limitaciones procesales continúan debilitando la aplicación de la vigilancia a la gestión fiscal como se desarrolla a continuación.

8.2. El proceso ordinario de responsabilidad fiscal

El análisis del proceso de responsabilidad adelantado por las contralorías municipales objeto de estudio se realiza a partir del flujograma, presentado en la **Figura 1**, el cual fue elaborado con base en la Ley 610 de 2000 ilustrando las rutas procesales para la toma de decisiones.

Figura 1

Cuadro sinóptico del proceso de responsabilidad fiscal según la Ley 610 de 2000



Nota. El proceso incluye las etapas de apertura, imputación, fallo y ejecución, conforme a lo establecido en la Ley 610 de 2000.

8.3. Cesación de la acción fiscal y archivo del proceso

El archivo del expediente procede en los siguientes casos, de conformidad con los artículos 16 y 47 de la Ley 610 de 2000:

- La acción fiscal no podía iniciarse por haber operado la caducidad o la prescripción
- Cuando se demuestre que el hecho no existió
- Cuando se demuestre que el hecho no constituye daño al patrimonio público
- Cuando se compruebe que el hecho no constituye gestión fiscal

- Cuando se demuestre el acaecimiento de alguna causal eximente de responsabilidad fiscal (fuerza mayor, caso fortuito o hecho de un tercero)
- Cuando se demuestre que el daño investigado ha sido resarcido plenamente (Colombia. Corte Constitucional, 2000a).

Por el contrario, el fallo con responsabilidad fiscal conlleva una de las consecuencias jurídicas más relevantes para la persona declarada responsable fiscal, consistente en su inclusión en el boletín de responsables fiscales y la consecuente inhabilidad que ello genera. En este sentido, el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 establece lo siguiente:

la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él. (Colombia. Congreso de la República, 2000a, art. 60)

Es de anotar que la Ley 610 de 2000 en su artículo 60, inciso 2 asignó a la Contraloría General de la República la potestad de establecer los términos en que las contralorías territoriales y la Auditoría General deben cumplir con la obligación de realizar el respectivo reporte en el boletín, la cual se fijó dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, a través de la Resolución Orgánica 05149 de 2000 CGR (Colombia. Congreso de la República, 2000a; Colombia. Contraloría General de la República, 2000).

Por otro lado, la ley 610 de 2000 establece, en su artículo 9, lo relativo a la caducidad y prescripción de la acción fiscal, así:

La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de

responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública. (Colombia. Congreso de la República, 2000a, art. 9)

Como se mencionó previamente, el proceso verbal de responsabilidad fiscal constituye una modalidad especial dentro del sistema de control fiscal colombiano, diseñada para dar respuesta ágil y efectiva a los casos en que se presume un daño al patrimonio público. Su carácter verbal busca simplificar las etapas procesales, reduciendo tiempos y garantizando la celeridad en la toma de decisiones, sin menoscabar el respeto al debido proceso.

A continuación, se desarrolla el proceso verbal de responsabilidad fiscal el cual toma relevancia ya que permite materializar la eficacia de las normas jurídicas, al traducirse en la recuperación de recursos públicos de manera más oportuna.

8.4. El proceso verbal de responsabilidad fiscal

La Ley 1474 de 2011 dotó a las Contralorías de herramientas procesales para adelantar las investigaciones, dar celeridad a los trámites y tomar decisiones más expeditas, como lo expresa la Corte Constitucional en la Sentencia C-083 de 2015, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado:

Era pertinente crear un procedimiento verbal para los procesos mencionados, a fin de dar celeridad a los trámites, en particular en aquellos casos en que era factible considerar que estaban dados todos los elementos para proferir imputación o si existía flagrancia en la generación del daño. El objetivo fundamental de esta medida, en consecuencia, fue el de buscar reducir los términos y eliminar los trámites innecesarios en estos eventos, a través de un procedimiento más expedito. (Colombia. Corte Constitucional, 2015, sección proceso verbal de responsabilidad fiscal)

Como características principales del proceso verbal se encuentran:

- Necesidad de obtener evidencias de la culpabilidad desde el proceso auditor.
- Oralidad. El proceso es oral de principio a fin, a través de audiencias públicas.
- Publicidad. Predomina la aplicación del principio, de publicidad, por cuanto las diligencias y pruebas que se practiquen en el curso del mismo se realizan en audiencias públicas.
- No habrá indagación preliminar.
- Se suprime la etapa entre el auto de apertura e imputación.
- Para proferir auto de apertura e imputación se requiere la demostración objetiva de la existencia del daño.
- La apertura e imputación sólo procede cuando exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal.
- Existe una sola etapa probatoria denominada “audiencia de descargos”.
- Se desarrolla en dos audiencias públicas (audiencia de descargos y audiencia de decisión).
- Se contemplan procesos de única y doble instancia.
- Existen sólo dos clases de notificaciones de las providencias.
- Procede el grado de consulta.

Es de destacar que el régimen probatorio en los procesos de responsabilidad fiscal se encuentra regulado en los artículos 22 y 32 de la Ley 610 de 2000 y en los artículos 114 a 117 de la Ley 1474 de 2011, estableciendo términos en la práctica de pruebas que difieren según el tipo de proceso, siendo un periodo preclusivo de un (1) año en el caso del proceso verbal y dos (2) años para el proceso ordinario (Colombia. Congreso de la República, 2000; 2011b).

En particular, sobre la preclusión de dichos términos, el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011 señala lo siguiente:

los plazos previstos legalmente para la práctica de las pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación en los procesos de responsabilidad fiscal serán preclusivos y por lo tanto carecerán de valor las pruebas practicadas por fuera de los mismos. La práctica

de pruebas en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal no podrá exceder de dos años contados a partir del momento en que se notifique la providencia que las decreta. En el proceso verbal dicho término no podrá exceder de un año. (Colombia. Congreso de la República, 2011b, art. 107)

En ese orden de ideas, es evidente que el órgano de control fiscal debe agilizar la sustanciación de los procesos, so pena de que las pruebas practicadas por fuera de los términos carezcan de validez e impidan esclarecer los hechos objeto de investigación.

Considerando lo anterior, y en desarrollo de la presente investigación se procede a analizar la información suministrada por las contralorías municipales objeto de este trabajo a saber: Itagüí, Bello, Envigado y Rionegro. Los datos recolectados corresponden a procesos de responsabilidad fiscal e incluyen información sobre fechas de apertura, etapas en las que se encuentran, fallos con o sin responsabilidad fiscal y el nivel de recuperación en los casos en que aplica. Dichos datos abarcan los periodos 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

El procesamiento de la información tiene como objetivo identificar la eficacia de las contralorías municipales en la vigilancia y control de la gestión fiscal de sus entidades territoriales, variables analizadas en términos de cantidad de procesos, cubrimiento de las etapas, duración de las mismas y cuantificación de los recursos que han sido objeto de análisis para determinar la responsabilidad fiscal.

Como dato informativo respecto a las contralorías objeto de análisis se presentan las fechas de creación de estos organismos, ordenadas desde la más antigua hasta la más reciente, como se muestra en la **Tabla 5**.

Tabla 5

Antigüedad de las contralorías municipales objeto de estudio

Contraloría territorial	Acto de creación	Antigüedad aproximada
Itagüí	Acuerdo 28 de 1965	60 años
Bello	Acuerdo 04 de 1968	57 años
Envigado	Acuerdo 03 de 1986	39 años
Rionegro	Acuerdo 18 de 2020	5 años

Nota. Información construida con base en actos administrativos de creación de cada contraloría.

Mediante derechos de petición dirigidos a las contralorías municipales, se recopilan datos relacionados con las diferentes etapas del proceso de responsabilidad fiscal, los cuales se consolidan y tabulan, como se presentan a continuación en la **Tabla 6**, con información sobre su fecha de apertura, número de radicado, valor estimado y estado en que se encuentra. Así mismo, en la **Figura 2**, clasificados por contralorías y etapas.

1. Procesos de responsabilidad fiscal abiertos al 1 de enero de 2024

Se delimita el conjunto de procesos de responsabilidad fiscal que estaban abiertos en las contralorías municipales al corte del 1 de enero de 2024 con el fin de identificar cuántos procesos estaban activos y en qué etapa se encontraban.

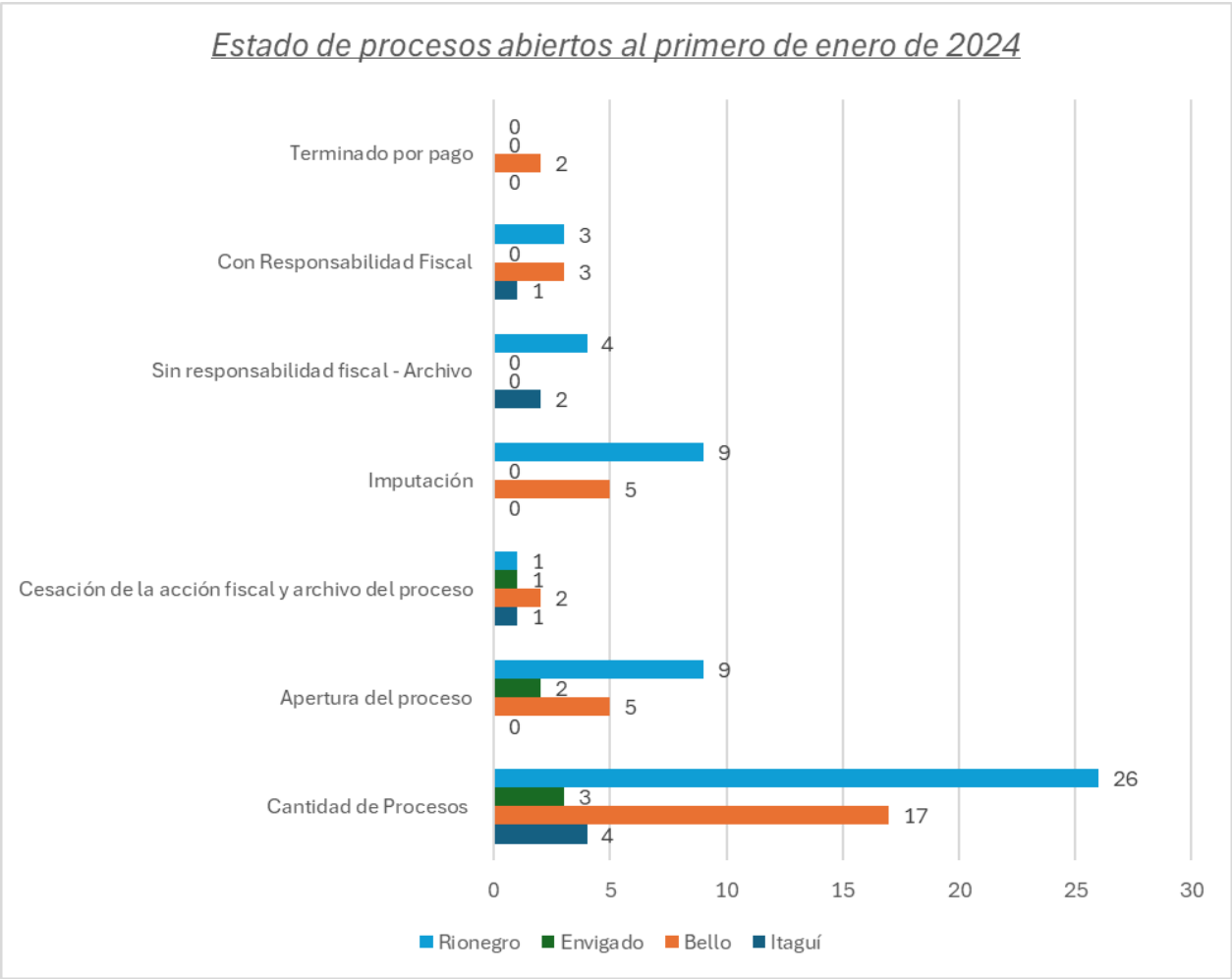
La existencia de procesos abiertos al inicio de 2024 refleja la capacidad de las contralorías para iniciar investigaciones, pero también puede evidenciar rezagos si permanecen sin fallo o en etapas preliminares.

Tabla 6
Procesos de responsabilidad fiscal abiertos al primero de enero de 2024

Contraloría Municipal	Cantidad de Procesos	Estado de procesos abiertos a enero 1 de 2024					
		Apertura del proceso	Cesación de la acción fiscal y archivo del proceso	Imputación	Sin responsabilidad fiscal - Archivo	Con responsabilidad Fiscal	Terminado por pago
Itagüí	4	0	1	0	2	1	0
Bello	17	5	2	5	0	3	2
Envigado	3	2	1	0	0	0	0
Rionegro	26	9	1	9	4	3	0

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Figura 2
Estado en que se encuentran los procesos al primero de enero de 2024, por Contraloría



Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

2. Procesos abiertos durante el 2024 con fecha de apertura, número de radicado, valor estimado y estado en que se encuentran.

Respecto a la solicitud de procesos abiertos durante el 2024 -solicitud realizada en el mes de agosto- se busca a diferencia del anterior, analizar la capacidad de las contralorías municipales para abrir investigaciones en tiempo real frente a hechos recientes de gestión fiscal.

La cantidad de procesos abiertos durante el periodo febrero-julio de 2024 puede reflejar una gestión activa de las contralorías o de identificarse si la mayoría permanece en etapa preliminar, un rezago en la eficacia del control fiscal.

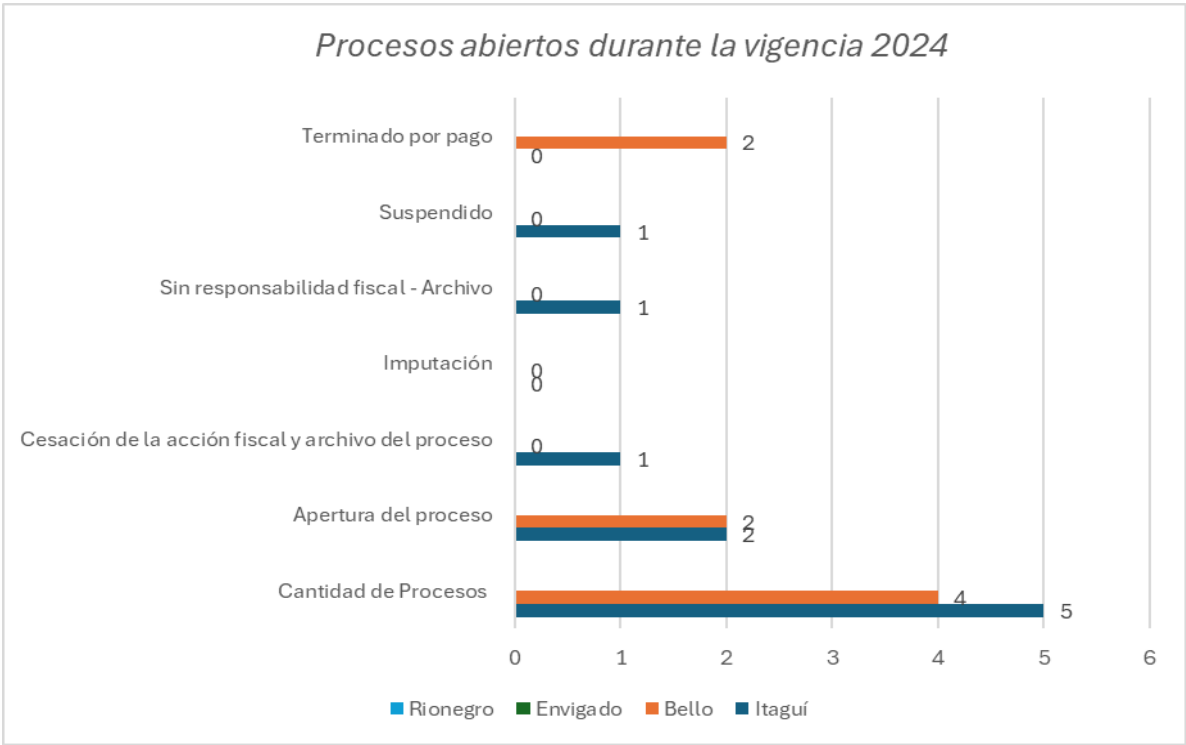
Tabla 7
Procesos de responsabilidad fiscal abiertos durante la vigencia 2024

Estado del proceso

Contraloría Municipal	Cantidad de Procesos	Apertura del proceso	Cesación de la acción fiscal y archivo del proceso	Imputación	Sin responsabilidad fiscal - Archivo	Con Responsabilidad Fiscal	Terminado por pago
Itagüí	5	2	1	0	1	1	0
Bello	4	2	0	0	0	0	2
Envigado	0	0	0	0	0	0	0
Rionegro	0	0	0	0	0	0	0

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Figura 3
Estado en que se encuentran los procesos abiertos en la vigencia 2024, por Contraloría



Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Con los numerales uno y dos se busca identificar la ejecución del proceso para determinar la responsabilidad fiscal de los sujetos vigilados por las contralorías municipales, los cuales corresponden a las alcaldías municipales y sus entidades descentralizadas.

Al corte del 1 de enero de 2024, los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en las contralorías municipales constituyen un insumo fundamental para evaluar la gestión del control fiscal. La revisión de estos expedientes permite determinar la capacidad institucional de las

contralorías para avanzar en las etapas procesales, así como el nivel de recuperación de recursos públicos comprometidos en detrimento patrimonial.

Los procesos de responsabilidad fiscal abiertos durante la vigencia 2024 constituyen un indicador de la capacidad de las contralorías municipales para iniciar investigaciones en tiempo oportuno. La revisión de estos expedientes permite evaluar la dinámica institucional en la apertura de casos, así como el avance hacia etapas decisorias que garanticen la protección del patrimonio público.

La apertura de procesos para determinar responsabilidad fiscal se concentra principalmente en mayor cantidad en las contralorías de Rionegro (26) y Bello (21), seguidas por Itagüí (9). En el caso de la Contraloría de Envigado, la cifra corresponde a tres (3) procesos, asociados incluso a vigencias anteriores al alcance de este análisis, es decir, a los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Teniendo en cuenta las etapas del proceso representadas en el flujograma elaborado, se concluye que la Contraloría de Rionegro permite evidenciar las diferentes etapas, desde la apertura hasta la imputación, mientras que la Contraloría de Bello logra evidenciar todas las etapas, desde apertura hasta las decisiones de archivo y terminación por pago. En el caso de Itagüí, se identifican situaciones particulares, al contar con un (1) proceso suspendido y uno (1) por cesación de la acción fiscal al mes de enero de 2024; durante la vigencia 2024 no se abrieron procesos.

3. Procesos fallados durante el 2024 sin responsabilidad fiscal y con responsabilidad fiscal, estado en que se encuentran.

La diferenciación entre fallos con y sin responsabilidad, junto con el análisis de los estados posteriores y las fechas de los hechos, permite valorar tanto la oportunidad del control como la eficacia en la recuperación del patrimonio público.

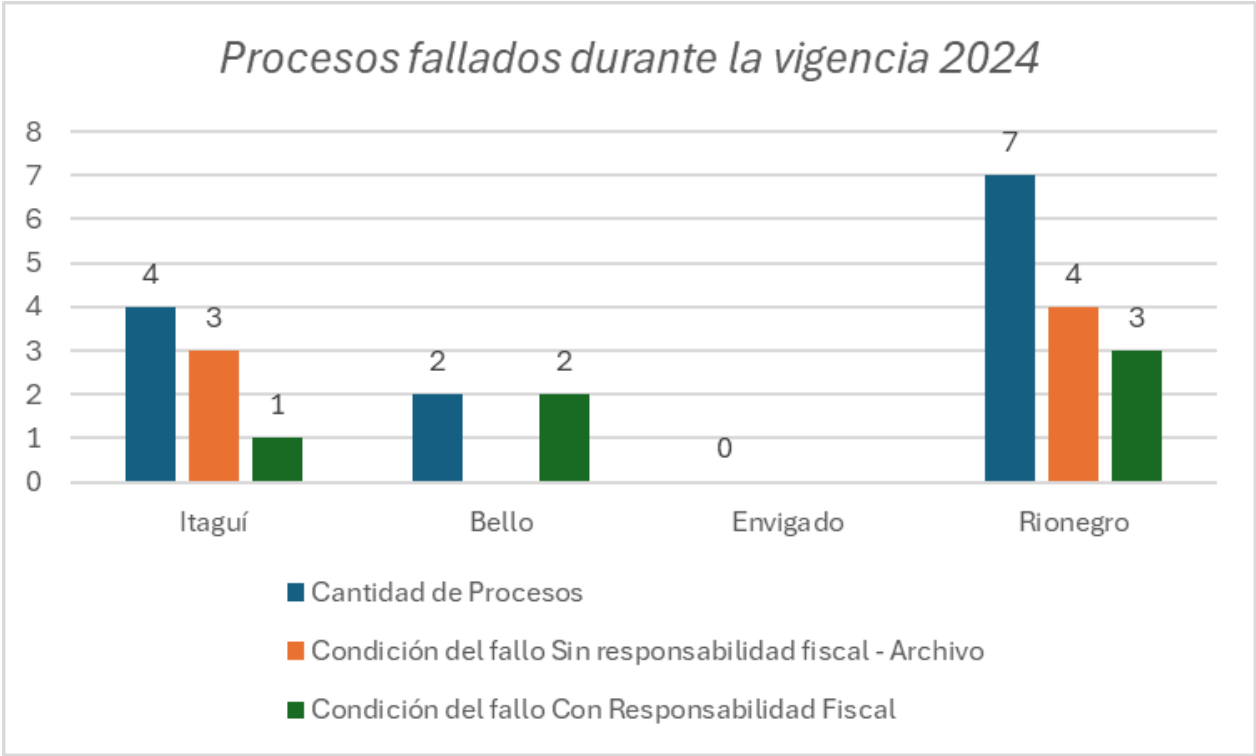
Constituyen un insumo clave para evaluar la capacidad de las contralorías municipales en la determinación de responsabilidad fiscal ya que la relación entre la fecha de los hechos y el fallo permite la evaluación temporal del proceso y el estado posterior al fallo, el nivel de recuperación.

Tabla 8
Procesos fallados con responsabilidad fiscal durante la vigencia 2024 y estado en que se encuentran el resarcimiento

Contraloría Municipal	Cantidad de Procesos	Condición del fallo		Estado de fallos con responsabilidad fiscal		
		Sin responsabilidad fiscal - Archivo	Con Responsabilidad Fiscal	Con acuerdo de pago	Terminado por pago	En jurisdicción coactiva
Itagüí	4	3	1		1	
Bello	2		2		2	
Envigado	0					
Rionegro	7	4	3		1	2

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Figura 4
Procesos fallados con responsabilidad fiscal durante la vigencia 2024

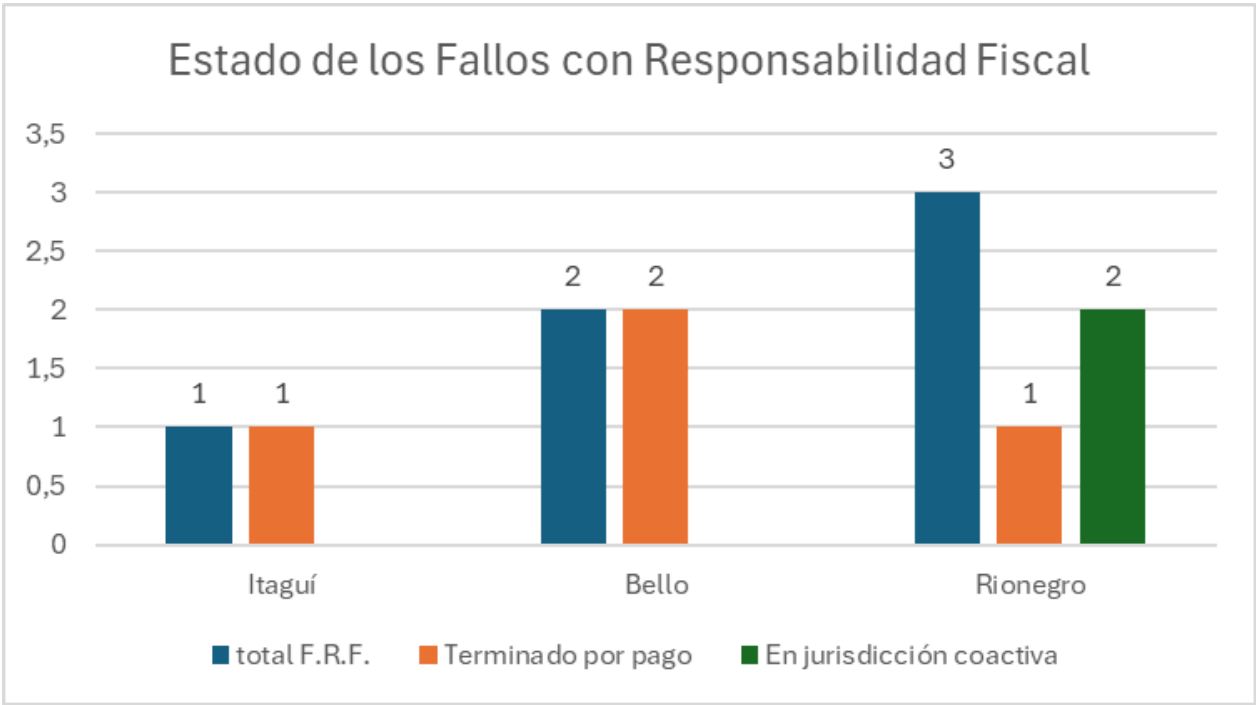


Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

De otra parte, el estado de resarcimiento de los fallos con responsabilidad fiscal constituye un indicador esencial de la eficacia del control fiscal. La revisión de los montos efectivamente recuperados, los procesos en trámite de cobro y aquellos trasladados a jurisdicción coactiva permite valorar la capacidad de las contralorías municipales para garantizar la restitución del patrimonio

público afectado. Este análisis evidencia tanto la oportunidad como la efectividad de las acciones de control en la vigencia 2024

Figura 5
Estado de resarcimiento de los fallos con responsabilidad fiscal



Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Respecto a los resultados de los procesos, al identificar los fallados durante la vigencia 2024, con o sin responsabilidad fiscal, se encuentra que la Contraloría de Rionegro presenta el mayor número de fallos, seguida de Itagüí y Bello. Para esta vigencia, la Contraloría de Envigado no registra fallos y, como se observa en las **Figuras 5 y 6, “Procesos de fallados durante la vigencia 2024” y “Estado de los fallos con responsabilidad fiscal”**, respectivamente, a 1 de enero de 2024, de los tres (3) procesos existentes, dos (2) de ellos se encontraban en etapa de apertura.

Si bien la información suministrada por las Contralorías no profundiza en los motivos de las decisiones, es posible realizar un análisis complementario del proceso de responsabilidad fiscal a partir de la duración de los procesos y su relación con la cantidad de casos gestionados. Este procesamiento de la información se realiza de manera individualizada por contraloría y por

proceso, como se presenta en la **Tabla 9**, correspondiente a la relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal de la Contraloría de Itagüí.

Contraloría municipal de Itagüí

Tabla 9

Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Itagüí

No.	Radicado	Fecha de apertura	Fecha de los hechos	Valor estimado \$	Estado del proceso
1	1-2023	16/02/2023	19/08/2020	60.483.885	Fallo sin responsabilidad fiscal
2	10-2023	17/10/2023	8/10/2022	3.598.117	Archivo por cesación de la acción fiscal
3	11-2023	17/10/2023	30/11/2022	4.921.715	Fallo sin responsabilidad fiscal
4	8-2023	30/08/2023	7/10/2022	6.100.379	Fallo con responsabilidad fiscal
5	1-2024	15/05/2024	30/11/2023	30.000.000	Audiencia de descargos
6	2-2024	24/05/2024	10/01/2024	9.726.094	Audiencia de decisión
7	3-2024	27/05/2024	31/12/2023	267.548	Fallo sin responsabilidad fiscal
8	4-2024	28/05/2024	31/03/2024	13.402.669	Archivo por cesación de la acción fiscal
9	5-2024	19/07/2024	31/12/2023	1.097.802	Suspendido

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Valores expresados en pesos colombianos.

Los tiempos transcurridos entre la ocurrencia de los hechos y la apertura de los procesos se sitúan entre seis (6) meses y tres (3) años. En la Contraloría de Itagüí se evidencia el cumplimiento de las líneas de tiempo asociadas a los procesos de responsabilidad fiscal, como se describe a continuación.

En cuanto al periodo transcurrido entre la fecha de ocurrencia de los hechos y la apertura del proceso, se identifica tres (3) procesos iniciados entre uno (1) y cinco (5) meses después de la ocurrencia de los hechos, cinco (5) entre 6 y 12 meses y un (1) proceso que se apertura a los 2 años y 6 meses de la ocurrencia de los hechos.

A su vez, se evidencia que los procesos definidos con responsabilidad fiscal fueron fallados en un periodo inferior a dos (2) años. Y, respecto a los procesos abiertos en la vigencia 2024, se identifica un (1) proceso que, por motivos de pago, fue archivado y dio lugar a la cesación de la acción fiscal. Sin embargo, dos (2) procesos de la misma vigencia, a la fecha de corte (31 de diciembre de 2024) se encuentran en audiencia de descargos y de decisión desde el mes de mayo, lo que representa un periodo aproximado de siete (7) meses sin decisión definitiva, a pesar de

tratarse de procesos verbales que, conforme a la normativa, deberían concluirse en el término máximo de un (1) año.

A continuación, se presenta la **Tabla 10**, en la que se exponen los resultados del proceso de responsabilidad fiscal en el municipio de Itagüí durante el periodo analizado.

Contraloría municipal de Bello

Tabla 10

Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Bello

No.	Radicado	Fecha de apertura	Fecha de los hechos	Valor estimado \$	Estado del proceso
1	011-2018	26/03/2019	02/09/2015 a 14/04/2016	4.447.428	Fallo con responsabilidad fiscal. Archivado
2	015-2019	10/05/2019	30/09/2014	831.990	Fallo con responsabilidad fiscal. Archivado
3	005-2019	20/11/2019	31/12/2018	1.150.000	archivado
4	001-2022	01/08/2022	31/12/2021	14.988.303	Apertura (verbal)
5	001-2020	26/08/2020	16/03/2016	55.032.816	Pendiente de pago
6	004-2020	02/09/2020	30/12/2015 y 2016	46.564.471	Notificación para imputación
7	008-2020	24/02/2021	31/12/2019	7.360.000	En imputación
8	002-2021	26/03/2021	30/12/2019	21.077.075	En imputación
9	003-2021	19/03/2021	31/12/2019	47.980.800	Archivo por pago
10	004-2021	19/03/2021	2018 y 2019	36.729.249	En imputación
11	007-2021	16/03/2021	31/12/2019	9.790.000	Imputación con acuerdo de pago
12	009-2021	07/07/2021	31/12/2020	4.095.819	archivo
13	010-2021	06/10/2021	2015 a 2019	68.506.895	Apertura con acuerdo de pago
14	012-2021	23/11/2021	31/12/2019	17.237.711	Acuerdo de pago cumplido
15	001-2022	09/02/2022	2020	2.921.000	Apertura para notificar
16	003-2022	03/08/2022	30/07/2021	23.998.673	En apertura
17	002-2023	24/07/2023	2020	13.460.943	En apertura
18	001-2024	31/01/2024	31/12/2022	11.256.067	Archivo por pago
19	001-2024	25/04/2024	2022	42.734.492	apertura
20	002-2024	29/04/2024	2019	44.998.709	apertura
21	003-2024	05/08/2024	2022	11.256.067	Archivo por pago

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Valores expresados en pesos colombianos.

El análisis de los tiempos procesales evidencia una problemática estructural en la gestión de la responsabilidad fiscal. En primer lugar, se observa que entre la ocurrencia de los hechos y la apertura de los procesos no existen periodos inferiores a cinco meses, lo que ya supone una demora significativa frente al ideal de celeridad. Más aún, se identifican cuatro casos con lapsos de entre seis y once meses, siete con demoras que oscilan entre doce y veintitrés meses, y diez procesos que superan los dos años. Este panorama revela que la mayor proporción de actuaciones se concentra

en periodos cercanos a la prescripción, especialmente en hechos acumulados desde vigencias tan lejanas como 2015, que a 2024 aún no han avanzado a etapas de notificación, imputación o apertura.

Por otra parte, los procesos que culminan con fallos de responsabilidad fiscal o con archivo por pago se ubican en rangos de uno a tres años, lo que confirma que incluso en los casos resueltos, los tiempos exceden lo previsto normativamente. A ello se suma la identificación de procesos correspondientes a las vigencias 2022, 2023 y 2024 que permanecen en etapa de apertura, lo que implica demoras de dos a tres años para su inicio. Esta situación resulta particularmente crítica si se considera que, tratándose de procesos ordinarios, las etapas de apertura e imputación deberían resolverse en un plazo aproximado de un año, incluso contemplando las prórrogas para la práctica de pruebas.

En conjunto, los resultados muestran una brecha considerable entre el deber ser normativo y la práctica institucional, lo que afecta directamente la efectividad del control fiscal. La dilación en los tiempos procesales no solo debilita el carácter disuasivo de la responsabilidad fiscal, sino que también compromete la recuperación oportuna de los recursos públicos y la confianza ciudadana en las contralorías municipales.

Contraloría de Rionegro

Tabla 11

Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Rionegro

No.	Radicado	Fecha de apertura	Fecha de los hechos	Valor estimado \$	Estado del proceso
1	V-001				Inicio audiencia de descargos
2	V-002				Inicio audiencia de descargos
3	V-003				Inicio audiencia de descargos
4	V-004				Inicio audiencia de descargos
5	V-005				Inicio audiencia de descargos
6	V-006				Inicio audiencia de descargos
7	O-007				Apertura
8	O-008				Apertura
9	V-009				Inicio audiencia de descargos
10	V-010				Inicio audiencia de descargos
11	V-011				Inicio audiencia de descargos
12	V-012		29/11/2024	\$4.092.750	Cesación de la acción fiscal por pago
13	V-013				Inicio audiencia de descargos
14	O-014				Apertura
15	O-015				Apertura
16	O-016				Apertura
17	O-017				Apertura
18	O-018				Apertura
19	O-019				Apertura
20	O-023	09/04/2019	04/11/2016	\$387.294.354	Fallo con responsabilidad fiscal
21	V-028	12/08/2019	21/02/2017		Fallo sin responsabilidad fiscal
22	V-035	29/12/2021	27/02/2020	\$124.643.168	Fallo con responsabilidad fiscal
23	O-039	29/12/2021	30/09/2020		Fallo sin responsabilidad fiscal
24	O-005	10/03/2022	31/12/2019		Fallo sin responsabilidad fiscal
25	O-006	17/03/2022	30/09/2020	\$319.976	Fallo con responsabilidad fiscal
26	V-017	21/06/2022	01/02/2019		Fallo sin responsabilidad fiscal

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Valores expresados en pesos colombianos.

Respecto a la Contraloría de Rionegro, no se cuentan con las fechas de apertura de aquellos procesos que se encuentran en la etapa inicial, en razón a que estos están bajo reserva legal, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 610 de 2000, aun cuando no se solicitó información sustancial adicional.

Para los procesos que cuentan con fallo, se identificó que el tiempo transcurrido entre la ocurrencia de los hechos y la apertura del proceso es, en promedio, de dos (2) años.

Contraloría de Envigado

Tabla 12

Relación y estado de procesos de responsabilidad fiscal Contraloría de Envigado

No.	Radicado	Fecha de apertura	Fecha de los hechos	Valor estimado \$	Estado del proceso
1	01-2022	21 de junio de 2022		290.728.320	Proceso archivado por no comportar el ejercicio de la gestión fiscal, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 610 de 2000
2	03-2022	2 de agosto de 2022		100.099.000	Apertura
3	01-2023	26 de septiembre de 2023		4.374.675.564	Apertura

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024).

Valores expresados en pesos colombianos.

En la Contraloría de Envigado, los procesos correspondientes a las vigencias 2022 y 2023, a la fecha, se encuentran en etapa de apertura; el primero acumula aproximadamente dos (2) años de trámite, mientras que el segundo lleva cerca de un (1) año en fase de análisis y práctica de pruebas.

El análisis de los tiempos de apertura y desarrollo de los procesos de responsabilidad fiscal permite identificar patrones sistemáticos relevantes en la gestión institucional:

- **Retrasos sistemáticos en la apertura de procesos:** la evidencia muestra que ningún proceso se abrió en menos de cinco (5) meses y que la mayoría tardó entre uno (1) y tres (3) años en iniciar. Esto contrasta con lo previsto en la normatividad, según la cual los procesos ordinarios deberían avanzar hacia las etapas de apertura e imputación en un promedio de un (1) año, incluso considerando prórrogas para la práctica de pruebas, y en el caso de los procesos verbales, en tiempos considerablemente inferiores.
- **Concentración de procesos cerca de la prescripción:** se identifica que la mayor proporción de casos se ubica en periodos próximos a la caducidad de la acción fiscal. Esto sugiere una dinámica institucional en la que, en lugar de garantizar oportunidad y eficacia, se acumulan hechos durante varios años — incluso desde 2015— sin alcanzar etapas de notificación o imputación en 2024.
- **Procesos archivados por pago:** los casos mediante pago se ubican en periodos de entre uno (1) y tres (3) años, lo que indica que, aunque existe capacidad de cierre a través de resarcimiento, los tiempos para llegar dicha etapa continúan siendo prolongados.

- **Procesos recientes (2022–2024):** aún en vigencias recientes, los tiempos de apertura se mantienen entre dos (2) y tres (3) años, lo que confirma que el retraso no corresponde a un fenómeno aislado de procesos antiguos, sino una constante en la dinámica institucional.

El resarcimiento del patrimonio público constituye uno de los indicadores más relevantes para evaluar la efectividad del control fiscal territorial, pues refleja no solo la capacidad de las contralorías en cumplir su misionalidad, sino también su impacto directo en la recuperación de los recursos públicos afectados. En este sentido, el análisis comparativo de las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro permite identificar diferencias en las estrategias institucionales, los tiempos de gestión y los resultados obtenidos en materia de responsabilidad fiscal.

La revisión de los procesos abiertos, los fallos con responsabilidad y los montos efectivamente recuperados ofrece un panorama integral sobre la eficacia de cada entidad, evidenciando tanto fortalezas como limitaciones en el cumplimiento de su misión constitucional. El siguiente capítulo busca, por tanto, establecer cuál ha sido la capacidad para promover el resarcimiento y para garantizar la protección real del patrimonio público.

9. Análisis comparativo sobre la capacidad de resarcimiento al patrimonio público en las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro

El proceso de responsabilidad fiscal se concibe como un mecanismo con un marcado efecto disuasivo, en la medida en que busca generar conciencia en los gestores públicos acerca de las consecuencias jurídicas y patrimoniales derivadas de conductas contrarias a las normas que regulan la gestión fiscal. Bajo este principio, la vigilancia y el control fiscal no solo deben orientarse a la identificación de las irregularidades, sino también a incentivar la reparación del daño y la restitución de los recursos comprometidos, garantizando así la protección efectiva del patrimonio público.

En este sentido, el resarcimiento adquiere un carácter central dentro de la eficacia del control fiscal, pues constituye el resultado tangible de la acción institucional y el indicador más claro de la capacidad de las contralorías para cumplir con la finalidad constitucional de salvaguardar el erario.

En materia de jurisdicción coactiva, el Decreto Ley 403 de 2020, en su artículo 106, asigna a los órganos de control fiscal la competencia para adelantar el cobro coactivo respecto de los asuntos de su competencia. De manera complementaria, la Ley 610 de 2000 regula aspectos procedimentales relacionados con este mecanismo (Colombia. Congreso de la República, 2000a; Colombia. Presidencia de la República, 2020).

Bajo este contexto normativo, el presente análisis comparativo de las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro tiene como propósito identificar similitudes y diferencias en las estrategias institucionales orientadas a la recuperación de recursos públicos.

La pertinencia de este estudio radica en que el control fiscal debe obtener la restitución del patrimonio afectado; considerando que el fallo con responsabilidad fiscal presta mérito ejecutivo para la jurisdicción coactiva, y dichos títulos ejecutivos perderán ejecutoriedad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia. (Colombia. Congreso de la República, 2011a, art.91)

De acuerdo con el régimen del cobro coactivo en materia fiscal, el término allí establecido se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago. No obstante, los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescriben en un término de diez (10) años contados a partir de dicha notificación. Así mismo, la prescripción puede interrumpirse con la celebración de acuerdos de pago, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 403 de 2020 (Colombia. Presidencia de la República, 2020, art.112).

Por otra parte, el mismo Decreto Ley establece que el proceso de cobro coactivo será de única instancia en los casos en que el título ejecutivo corresponda a fallos con responsabilidad fiscal o garantías que se integren a estos, proferidos en única instancia, conforme a las competencias que establezca el Contralor General de la República. En los demás eventos los procesos de cobro coactivo, se tramitarán bajo el régimen de doble instancia, conforme a lo previsto en el artículo 113 (Colombia. Presidencia de la República, 2020).

A continuación, se presenta un análisis comparativo de los procesos de recuperación de recursos públicos en las contralorías municipales estudiadas. La **Tabla 13**, y la **Figura 7**, resumen la cantidad de procesos fallados con responsabilidad fiscal, los montos a resarcir y el estado de recuperación, permitiendo identificar tendencias, diferencias y la efectividad de las estrategias institucionales aplicadas por cada entidad.

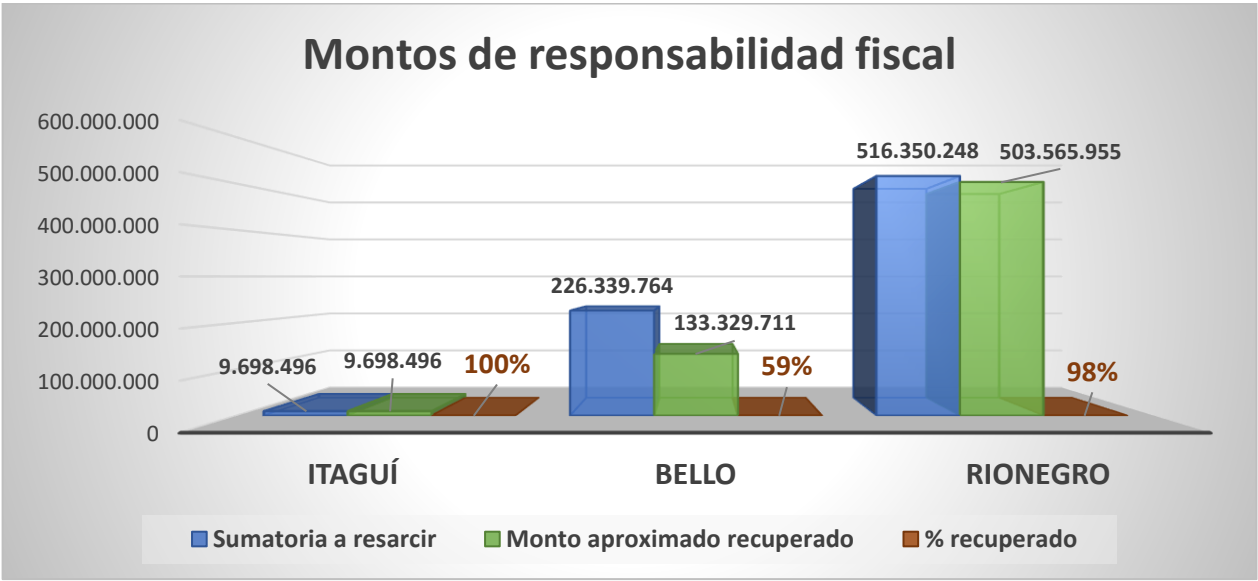
El análisis de los montos de responsabilidad fiscal y su estado de recuperación es fundamental porque conecta directamente la determinación del daño patrimonial. El alto porcentaje de recuperación, los montos elevados en jurisdicción coactiva y/o los montos pendientes, indican la eficacia institucional en la protección del patrimonio, o reflejan dificultades en la gestión voluntaria del cobro así como riesgos ante la prescripción o pérdida definitiva de recursos.

Tabla 13
Cantidad de procesos fallados con responsabilidad fiscal, montos a resarcir y estado de recuperación por contraloría

Contraloría	Procesos abiertos a enero 1 de 2024	Procesos abiertos en 2024	Procesos fallados con RF	Cesación acción fiscal por pago	Sumatoria a resarcir	Monto aproximado recuperado
ITAGÜÍ	4	5	1	1	9.698.496	9.698.496
BELLO	17	4	2	7	226.339.764	133.329.711
ENVIGADO	3	0	0	0	0	0
RIONEGRO	26	0	3	1	516.350.248	503.565.955

Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales, correspondiente al periodo 2020, 2024. Valores expresados en pesos colombianos.

Figura 6
Montos de responsabilidad fiscal y estado de recuperación



Nota. Información consolidada a partir de datos suministrados por las contralorías municipales (periodo 2020–2024). Valores expresados en pesos colombianos.

El estudio de los montos de responsabilidad fiscal y su estado de recuperación constituye un indicador esencial de la eficacia del control fiscal. La comparación entre los valores determinados y los efectivamente recuperados, junto con la identificación de procesos en jurisdicción coactiva o pendientes de pago, permite evaluar la capacidad de las contralorías municipales para garantizar la restitución del patrimonio público afectado.

El análisis comparativo de las contralorías municipales evidencia diferencias sustanciales en la capacidad de resarcimiento del patrimonio público. En el caso de la **Contraloría de Itagüí**, los procesos fueron resarcidos antes de la imputación o al momento de proferir el fallo con responsabilidad fiscal, lo que permitió alcanzar una recuperación del 100 % sin necesidad de trasladar casos a la jurisdicción coactiva. Aunque maneja montos relativamente bajos (aprox. 9,7 millones de pesos), el alcance de su recuperación refleja un nivel de efectividad alto en relación con el volumen de procesos abiertos y demuestra una gestión ágil que evita la necesidad de recurrir a la jurisdicción coactiva

Por su parte, la **Contraloría de Bello** presenta un panorama distinto: aunque registra un volumen significativo de procesos y montos determinados, mantiene pendientes por recuperar más de noventa y tres millones de pesos, (\$93.010.093), ubicados en acuerdos de pago o pagos aún no efectuados. Su nivel de recuperación, cercano al 59 %, evidencia avances parciales, pero también limitaciones en la culminación efectiva de los procesos y en la consolidación de mecanismos de cobro para la y en la restitución efectiva de los valores comprometidos aunque concentra un número significativo de procesos y recursos determinados (más de 226 millones de pesos).

La **Contraloría de Rionegro** se distingue como la única que reporta el traslado de fallos con responsabilidad fiscal a la jurisdicción coactiva. En esta etapa se encuentra pendiente la recuperación de aproximadamente doce millones setecientos mil pesos (\$12,7), lo que representa un nivel de recuperación del 98 %. aunque con un margen residual aún por resarcir representado en un monto de más de 516 millones de pesos; no obstante lo anterior, este resultado refleja un gestión con alta efectividad.

Finalmente, la **Contraloría de Envigado** no registra fallos con responsabilidad fiscal durante el periodo analizado, lo que implica ausencia de montos por recuperar. Esta situación puede interpretarse como baja actividad en materia de responsabilidad fiscal, insuficiencia en la detección de irregularidades o limitaciones en la gestión de los procesos lo que limita su impacto en la protección del erario.

En conjunto, el análisis comparativo muestra que la efectividad del control fiscal no depende únicamente del volumen de recursos comprometidos, sino de la capacidad institucional para asegurar su recuperación. Mientras Itagüí y Rionegro destacan por su eficiencia en la restitución, Bello refleja avances parciales con retos pendientes, y Envigado evidencia una actividad limitada.

También es preciso concluir que los resultados ponen de manifiesto una marcada heterogeneidad en la capacidad institucional de las contralorías municipales para garantizar la restitución del patrimonio público, lo que confirma que la efectividad del control fiscal depende tanto de la gestión procesal como de la implementación o el fortalecimiento de estrategias de recuperación oportunas y consistentes en las contralorías municipales.

Este panorama confirma que la eficacia del control fiscal municipal no depende únicamente del número de procesos abiertos, sino de la capacidad institucional para llevarlos a término y garantizar la recuperación efectiva de los recursos públicos comprometidos. De manera comparativa, los resultados muestran que:

- La Contraloría de Envigado presenta una actividad más baja, ya que no registra apertura ni falló de procesos en la vigencia 2024.
- La Contraloría de Itagüí maneja montos bajos y alcanza una recuperación completa.
- La Contraloría de Bello maneja montos principalmente bajos y medios, con una recuperación superior al 50%, pero no total.
- La Contraloría de Rionegro concentra una mayor carga de procesos vigentes, varios en etapa temprana, y con montos superiores en el componente coactivo.

10. Conclusiones y recomendaciones

10.1. Conclusiones

La reforma constitucional y su desarrollo normativo han configurado un marco en el que las contralorías municipales se sitúan entre la autonomía local y la unificación del control fiscal a nivel nacional. El Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020 consolidan un modelo que combina la independencia técnica de los órganos de control fiscal territorial con la facultad vinculante de la Contraloría General de la República para unificar criterios, metodologías y procedimientos, lo que obliga a repensar su rol operativo y estratégico.

En este contexto, a partir de la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019, se establece que el control fiscal es una función pública a cargo de la Contraloría General de la República, encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen recursos públicos en todos los niveles (Colombia. Congreso de la República, 2019, art. 1). Asimismo, en el ámbito territorial, la vigilancia corresponde a los órganos de control fiscal territorial y se ejerce en forma posterior y selectiva (Colombia. Congreso de la República, 2019, art. 4).

A partir de lo anterior, se concluye que las contralorías municipales mantienen atribuciones técnicas para prescribir procedimientos y evaluar los resultados; no obstante, el carácter concurrente de esta competencia exige contemplar la adopción de criterios unificadores definidos por la Contraloría General de la República, lo que, más que limitar, fortalece su capacidad de acción. Lo anterior, en la medida en que la normativa impulsa la adopción de controles preventivos, concomitantes y en tiempo real, así como el uso de tecnologías y la articulación con el control interno y el control social, elementos clave para generar un impacto en la gestión de los recursos públicos desde la eficacia del ejercicio de vigilancia a la gestión fiscal por parte de la administración pública territorial.

Existen tensiones y desafíos prácticos con la coexistencia entre autonomía técnica y la prevalencia normativa nacional, ya que, operativamente, la coordinación de competencias y la

prelación de criterios, entre otros aspectos requieren de mecanismos claros respecto a la cooperación, capacitación y asignación de recursos.

Esa nueva estructura normativa busca mejorar la protección del patrimonio público y la eficacia del control fiscal; sin embargo, su éxito dependerá de la capacidad de las contralorías municipales para adaptarse a estándares técnicos, articularse con la Contraloría General de la República y garantizar la independencia funcional sin perder coherencia sistémica.

Respecto a la gestión de los procesos de responsabilidad fiscal, se evidencia una tendencia estructural hacia la dilación, lo que debilita la eficacia del control fiscal y aumenta el riesgo de impunidad por prescripción. Este patrón refleja problemas de capacidad institucional, planeación y priorización, que afectan directamente la credibilidad de los órganos de control.

En términos académicos, puede afirmarse que la ineficacia temporal se convierte en un factor de riesgo para la función pública, pues limita la capacidad sancionatoria y preventiva del sistema de responsabilidad fiscal. Además, la acumulación de hechos sin avance procesal genera un desfase entre la ocurrencia de las irregularidades y la respuesta institucional, lo que erosiona la confianza ciudadana en el control estatal.

Aunque los resultados de resarcimiento representan, en un promedio, el 86%, lo que refleja una gestión eficaz en la ejecución de los fallos y en la recuperación del daño patrimonial, la dilación en los procesos y el archivo de estos evidencian limitaciones en la capacidad de adoptar decisiones oportunas.

Lo anterior permite concluir que la eficacia en el resarcimiento varía significativamente entre los municipios objeto de estudio, ya que la percepción sobre el ejercicio del control fiscal puede ser engañosa en términos de credibilidad institucional. En particular, el caso del municipio de Envigado, refleja una ausencia de resultados, lo que puede interpretarse como baja incidencia de hallazgos o como debilidad en la gestión de procesos.

De manera global, puede afirmarse que la eficacia del control fiscal en estos municipios sigue siendo limitada, a pesar a los modelos de vigilancia basados en tecnologías de información y los avances normativos, lo cual se evidencia en la capacidad reducida de resarcimiento del patrimonio público y en la persistencia de procesos de responsabilidad fiscal prolongados.

Esta conclusión permite demostrar una hipótesis nula, según la cual ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro, durante el periodo de tiempo analizado, no ha tenido un impacto positivo y significativo en la protección del patrimonio público de estas entidades territoriales, evidenciado en la disminución sostenida de hallazgos con presunta connotación fiscal y en el limitado aumento de los montos de recuperación de recursos públicos.

El ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías municipales de Bello, Envigado, Itagüí y Rionegro en los últimos cinco años no evidencia una relación estadísticamente significativa en la protección del patrimonio público de estas entidades territoriales, lo que implica que no existe una correlación demostrable entre la intensidad o calidad de la vigilancia y control y la variación en los indicadores de riesgo, pérdida o recuperación del patrimonio público.

Ahora bien, a partir de los elementos desarrollados en el marco teórico y el desarrollo categorial, se retoman los planeamientos de García de Enterría (1962) y Fernández (2002) en materia de derecho administrativo y sus controles, como la herramienta para someter a la administración al bloque de la legalidad y evitar la arbitrariedad que, aunque se cuenta con un marco normativo robusto en materia de control fiscal, la eficacia real de las contralorías territoriales es limitada. En particular la *lucha contra la arbitrariedad* de la administración pública que proponen los autores se ve mermada en la práctica por la demora en la apertura de procesos (que tardan de 1 a 3 años tras los hechos), lo que debilita la función de control como límite efectivo al poder.

Particularmente, Fernández (2002) enfatiza en la necesidad de un control fiscal eficaz como garantía de la legalidad administrativa. En este sentido, los hallazgos del estudio muestran que en el caso de estas contralorías municipales -aún hay debilidades procedimentales a causa de la

dispersión normativa y la falta de coherencia institucional confirmando lo planteado por el autor respecto a la insuficiencia de un marco regulatorio fragmentado. Asimismo, la tardanza en los procedimientos limita la capacidad de las contralorías para actuar como freno real frente al uso indebido de los recursos públicos vulnerando el principio planteado por García de Enterría (1962), respecto a que es el derecho administrativo el instrumento de protección frente a la arbitrariedad del poder.

La baja tasa de resarcimiento y la inactividad de algunas entidades, como se mostró en el caso de la Contraloría de Envigado que no registró fallos con responsabilidad fiscal, sugiere una posible debilidad estructural o captura técnica ante la falta de independencia política del órgano de control, mencionada en los antecedentes del estudio, reforzando lo planteado por Jorge Luis Garay en sus análisis sobre la captura del estado representando acá la analogía de ser el órgano de control el capturado por el controlado lo que hace que la protección del patrimonio público sea vulnerada.

De los resultados de análisis de la información se puede comparar dicha visión al plantearse aspectos relacionados con la influencia política en la elección de contralores territoriales, la limitada capacidad técnica de los equipos auditores, la apertura de los procesos asociada al riesgo de prescripción lo que refuerza la necesidad de plantear reformas estructurales al ejercicio del control fiscal territorial.

Hierro (2023) sostiene que la eficacia de una norma no reside solo en su existencia (validez), sino en su capacidad para ser obedecida; también plantea la tesis respecto a que la norma jurídica solo es eficaz cuando se traduce en resultados tangibles en este caso, la protección del patrimonio público. Los resultados del estudio reflejan la brecha de esta eficacia revelado en las demoras sistemáticas de los procesos; podría plantearse que, si bien el control fiscal es normativamente válido, la norma jurídica es ineficaz al no lograr el impacto que se pretende, aunque existe un marco normativo, estas contralorías enfrentan dificultades para aplicarlo de manera efectiva.

Finalmente, Dussel (2009) y su teoría de la liberación que aplica directamente en el propósito superior de la protección del patrimonio público y es el objetivo del Estado Social de Derecho. Se asemeja esto a lo planteado por Dussel respecto a que el control fiscal busca dignificar

a la persona mediante la salvaguarda del erario, el cual es el instrumento para materializar derechos sin embargo los resultados muestran que cuando entidades como la Contraloría de Envigado presentan nula actividad en fallos o Rionegro tiene bajas tasas de recuperación, la *potestas* (la institución) está fallando en su deber de obediencia a la *potentia* (los ciudadanos) al no proteger los recursos que deberían servir para satisfacer necesidades básicas.

Se puede concluir desde la teoría de la liberación de Dussel y los resultados del estudio que la ineficacia de las contralorías territoriales de Antioquia objeto de análisis afecta directamente a las comunidades más vulnerables ya que los recursos no son recuperados y por lo tanto se disminuye la inversión pública en la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades lo que conlleva que la falta de eficacia en el control fiscal perpetúe desigualdades, limite la materialización de derechos, afecte los fines del Estado.

La conclusión integral de este estudio ante las contralorías municipales analizadas, las categorías desarrolladas y los antecedentes considerados en materia de control fiscal y el rol de las contralorías territoriales es que si bien gozan de autoridad legal pierden legitimidad social debido a la ineficacia procesal. La eficacia no se mide por la existencia de la norma (marco teórico), sino por la capacidad de las contralorías para transformar hallazgos en recuperaciones reales de dinero (resultados), reto que sigue pendiente para la mayoría de los sujetos de estudio.

En síntesis, el marco teórico dialoga directamente con los hallazgos empíricos: las contralorías municipales de Antioquia cumplen parcialmente su misión constitucional, pero su eficacia está condicionada por factores normativos, políticos y técnicos. El estudio confirma las advertencias de los autores sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad del control fiscal para que pueda ser un verdadero garante de la protección del patrimonio público y un instrumento efectivo contra la corrupción.

10.2. Recomendaciones

- Es necesario, mediante el uso de las tecnologías de información, definir métricas clave de control fiscal, tales como el tiempo de resolución, el monto recuperado y el número de procesos.
- Garantizar que las contralorías accedan a flujos de datos automatizados de entidades territoriales, que permitan contrastar la información disponible en los sistemas del órgano de control.
- Identificar las capacidades instaladas para adelantar los procesos de manera más ágil, aplicando el principio de celeridad sin vulnerar el debido proceso.
- Incrementar la tasa de resarcimiento al patrimonio público mediante unidades especializadas de cobro coactivo con plazos definidos.
- Fortalecer la capacidad técnica de las contralorías con formación continua en auditoría forense, análisis de riesgos y otros aspectos de orden técnico, orientados a mejorar la efectividad del control fiscal.
- Promover la cooperación interinstitucional y el desarrollo de auditorías conjuntas para detectar patrones de riesgo comunes.

Lo anterior sugiere la necesidad de una reforma legislativa integral que fortalezca el rol en el control fiscal territorial, reforma que debe estar orientada a consolidar un sistema de control fiscal más ágil, transparente y efectivo, que combine innovación tecnológica, eficiencia procesal y fortalecimiento institucional. Con ello se busca garantizar que las contralorías no solo cumplan con su función, sino que logren resultados concretos en la recuperación del patrimonio público.

En primer lugar, resulta indispensable que la ley establezca la obligatoriedad de implementar sistemas de información automatizados, con métricas estandarizadas sobre tiempos de resolución, montos recuperados y número de procesos, lo que permitiría evaluar objetivamente la eficacia institucional. Asimismo, debe garantizarse el acceso de las contralorías a flujos de datos en tiempo real provenientes de las entidades territoriales, de manera que se reduzca la discrecionalidad y se facilite la verificación inmediata de la información.

En segundo lugar, la normativa debería contemplar la creación de unidades especializadas de cobro coactivo, con plazos definidos y personal capacitado en auditoría forense y análisis de

riesgos, lo que incrementaría la tasa de resarcimiento y reduciría la prescripción de procesos. De igual forma, es necesario que la legislación incorpore el principio de celeridad procesal, estableciendo límites estrictos para la apertura e imputación de los procesos, sin menoscabar las garantías del debido proceso.

En tercer lugar, la reforma debería promover la unidad institucional y la cooperación interinstitucional, habilitando auditorías conjuntas entre contralorías liderada y coordinada por la Contraloría General de la República, con el fin de detectar patrones de riesgo comunes y optimizar recursos técnicos y unificar criterios técnico normativos así como contar con equipos de contralores y auditores territoriales desligados la entidad territorial bajo su control, es decir, una planta de personal nacional para el control fiscal con lineamientos claros ante conflictos de interés, incidencia política territorial y un régimen de prohibiciones ante situaciones como las denominadas “puertas giratorias”

Finalmente, considerar la responsabilidad fiscal no solo como una actuación netamente administrativa y resarcitoria sino también sancionatoria de tal manera que, ante el acto indebido en el manejo de los recursos públicos, los causantes del detrimento patrimonial sean realmente sancionados a pesar del pago del daño causado al patrimonio público.

En conjunto, estas medidas legislativas no solo mejorarían la capacidad técnica y operativa de las contralorías territoriales, sino que también consolidarían la confianza ciudadana en el sistema de vigilancia fiscal, asegurando que el control se traduzca en resultados efectivos y en la protección real del patrimonio público y la promoción del impacto en los resultados de la administración pública.

Referencias

- Aragón Reyes, M. (1999). *Constitución y control del poder: Introducción a una teoría constitucional del control*. Universidad Externado de Colombia.
- Auditoría General de la República. (2017). *Estructura y fortalecimiento del control fiscal territorial. Diagnóstico y propuesta*. Auditoría General de la República.
- Colombia. Congreso de la República. (1993). *Ley 42 de 1993 (enero 26): sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1994). *Ley 136 de 1994 (junio 2): por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1996). *Ley 330 de 1996 (diciembre 11): por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre las regiones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2000a). *Ley 610 de 2000 (agosto 15): por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2000b). *Ley 617 de 2000 (octubre 6): por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2011a). *Ley 1437 de 2011 (enero 18): por la cual se expide*

- el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial.*
- Colombia. Congreso de la República. (2011b). *Ley 1474 de 2011 (julio 12): por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial.*
- Colombia. Congreso de la República. (2015). *Acto Legislativo 02 de 2015 (julio 1): por la cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial.*
- Colombia. Congreso de la República. (2019). *Acto Legislativo 04 de 2019 (septiembre 18): por el cual se reforma el régimen de control fiscal. Diario Oficial.*
- Colombia. Contraloría General de la República. (2000). *Resolución Orgánica 05149 de 2000 (octubre 26): por la cual se establece el procedimiento para la expedición del Boletín de Responsables Fiscales en la Contraloría General de la República. Diario Oficial.*
- Colombia. Contraloría General de la República. (2024). *Guía de auditoría territorial en el marco de las normas internacionales ISSAI (GAT versión 4.0). Contraloría General de la República.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-167 de 1995: control fiscal en el constitución vigente. M. P. Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1998a). *Sentencia C-189 de 1998: principio de separación de poderes/Autonomía de contralorías. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1998b). *Sentencia C-499 de 1998: control fiscal-Definición. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional.*

- Colombia. Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-403 de 1999: naturaleza y alcance del control fiscal*. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2000). *Sentencia T-161 de 2000: derecho al debido proceso en actuaciones administrativas*. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-840 de 2001: gestión fiscal – concepción constitucional/patrimonio público-preservación y fortalecimiento*. M. P. Jaime Araujo Renteria. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-648 de 2002: proceso de responsabilidad fiscal de contraloría -Control posterior y selectivo*. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-655 de 2003: control fiscal y alcance del proceso de responsabilidad fiscal*. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-512 de 2013: control fiscal y proceso de responsabilidad fiscal*. M. P. Mauricio González Cuervo. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-083 de 2015: principios y alcance del control fiscal*. M. P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2022). *Sentencia C-090 de 2022: control fiscal y vigilancia de los recursos públicos*. M. P. Diana Fajardo Rivera. Corte Constitucional.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Colombia. Presidencia de la República. (2020). *Decreto 403 de 2020: por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Diario Oficial.

- Duque Botero, L. J., y Céspedes Villa, F. (2018). *El control fiscal y la responsabilidad fiscal: Fundamentos sobre la vigilancia de la gestión fiscal, el proceso ordinario y el proceso verbal de responsabilidad fiscal*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Dussel, E. (2009). *Política de la liberación*. Trotta.
- Fernández, T. R. (2002). *De la arbitrariedad de la administración* (4ª ed.). Civitas.
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método; Transparencia por Colombia; Fundación AVINA.
- García de Enterría, E. (1962). La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo: poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos. *Revista de Administración Pública*, (38), 159–208.
- Habermas, J. (2023). *Conocimiento e interés*. Taurus.
- Hierro, L. L. (2023). *La eficacia de las normas jurídicas*. Ariel.
- Lara Arias, C. (2003). *El papel de los órganos de control fiscal dentro de la transformación del Estado*. *Revista Signos Públicos*, 4 (7), 73–91.
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (C. Mellizo, Trad.; P. Laslett, Est. prel.). Tecnos.
- Martínez Chindoy, S. P. (2017). *El concepto de poder en la política de la liberación de Enrique Dussel* [monografía de pregrado, Universidad del Valle]. Biblioteca Digital Universidad del Valle. <https://hdl.handle.net/10893/17875>
- Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes* (E. Tierno Galván, Trad.). Editorial Tecnos.
- Naranjo-Gálvez, R. (2007). *Eficacia del control fiscal en Colombia: Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/%E2%80%A6>

- Ojeda Peñaranda, D. L. (2008). *Responsabilidad fiscal: Aspectos sustanciales y procesales de la Ley 610 de 2000*. Ediciones Librería del Profesional Ltda.
- Pérez Gélvez, C. F. (2016). *Lineamientos de política pública para el mejoramiento de la eficiencia en el proceso de responsabilidad fiscal llevado a cabo por las contralorías territoriales de Colombia* [Tesis de maestría, Universidad de Santander]. Repositorio Digital Institucional UDES.
- Restrepo Acevedo, E. A. (2018). *Fragilidad en el diseño institucional de los organismos de control fiscal en el departamento de Antioquia* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín]. Repositorio Institucional UNAL.
- Valencia-Tello, D. C. (2023). *El control fiscal en América Latina*. Tirant lo Blanch.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva* (J. Winckelmann, Ed.). Fondo de Cultura Económica.