

La contratación estatal en Bucaramanga: riesgos jurídicos y mecanismos de control fiscal en el marco del proceso de responsabilidad fiscal. Análisis de los grados de consulta tramitados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el segundo semestre de 2025

Carlos Santiago Lesmes Bonilla

Trabajo de Grado para Optar el Título de Abogado

Director

Dr. Jose Orlando Ramírez

Doctor en Derecho / Docente - Universidad Industrial de Santander

Codirector

Dr. Carlos Andrés Hincapié Rueda

Abogado - Oficina Jurídica Contraloría Municipal Bucaramanga

Universidad Industrial de Santander
Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Bucaramanga

2026

Dedicatoria

El presente trabajo de investigación está dedicado entera y plenamente al amor de mi vida, **Rossana Geraldine Mantilla Rozo**, futura abogada y doctora en Derecho, mi mano derecha, excelente persona, mejor amiga y mi guía. La cúspide de mi carrera, el finiquito de este barroso camino, una travesía llena de muchas emociones, mucho amor y mucha ilusión por el que vendrá; siempre fuiste la luz que iluminó mi camino, la calma en el vendaval y el amor en tiempos de cólera.

Todo el conocimiento y este amor tan pasional y ferviente que he desarrollado hacia las ciencias jurídicas y la materialización del derecho en todas sus especialidades no me harán el abogado profesional y exitoso que creo que seré; todo eso queda atrás. Este momento solo te lo dedico a ti. Nunca podría haber llegado tan lejos sin nuestra maleta llena de sueños, llena de ilusiones y esperanzas; nuestro cajoncito de sentimientos, sueños y emociones que tú y yo hemos cuidado con tanto recelo.

Soy la persona que soy **porque** tú creíste en mí, creíste en nuestros sueños, en la vida que tendremos y en el amor tan grande que funge como motor y que impulsa todas nuestras decisiones. Solo tú y yo sabemos lo que hemos vivido: las guerras que hemos ganado, las batallas que hemos perdido, las fiestas que hemos celebrado y los tragos amargos que aún nos embriagan la conciencia. Y, a pesar de todo, siempre has sido tú, tú, mi mayor inspiración; la persona que conoce mi alma, mi corazón y mi espíritu; la persona que siempre ha estado para mí, un paso adelante, tal vez dos, pero siempre en el esmero de buscar lo mejor para mí. ¡Lo lograste, mira dónde estamos!

No veía el momento en el que este día llegara, pero no para litigar y entregarme a la profesión como siempre lo soñé, sino para por fin poder dar este paso, este gigante paso junto a ti: el inicio de una buena vida y el final de una buena vida también. Quiero ser el profesional que tú quieras y el que ves en mí. Es el inicio de algo muy grande, algo que todas las noches me quita el sueño y me desvela; un deseo profundo de salir adelante y comerme el mundo, pero mi mundo no tiene sentido si no estás tú: tú a mi lado, tú al frente y tú en cada cosa que hago.

Estas últimas semanas, tú solo sabes lo que me costó; claro, estuviste ahí, trasnochaste junto a mí, siempre cuidándome, dándome aliento, motivación y soporte. En cada momento en el que me sentí vulnerable, quebrado o sensible, encontré refugio en tus palabras, en tu cariño, en tu ser. Gracias por estar siempre junto a mí. Espero que nunca me faltes; espero convertirme en el abogado que quiero ser para estar siempre contigo, para que nunca te falte nada. Te entrego todo a ti: este título, mi alma, mi vida, mi corazón y mis sueños. Quiero crecer junto a ti, y este es el primer paso de muchos.

Infinitas gracias, querida de mi corazón, mi “Rowie”, mi monito. No tengo vida para agradecer todo lo que has hecho por mí; lo mínimo: dedicarte mi mayor triunfo. **Te amo.**

Agradecimientos (Opcional)

Este trabajo, este logro y este punto de llegada no serían posibles sin las raíces que me sostienen. Por eso, este espacio también es para agradecer, desde lo más profundo de mi corazón, a quienes han sido el motor, el soporte y la inspiración constante de mi vida.

A mi padre, **Carlos Emyellver Lesmes Franco**, gracias infinitas. Gracias por enseñarme, sin discursos largos pero con el ejemplo diario, el valor del trabajo duro, del rebusque honesto y de la constancia. Gracias por ser esa figura firme que siempre creyó en mí, incluso cuando yo mismo dudaba. Por verme siempre como un buen profesional y, más importante aún, como una buena persona. Gran parte de esta carrera, de esta disciplina y de esta forma de enfrentar la vida, te la debo a ti y a la inspiración tan grande que siempre has representado para mí. Aunque no todos los días podamos vernos, siempre te he sentido a mi lado, como un mentor, como un guía que acompaña cada paso y cada decisión. Este logro también es tuyo.

A mi madre, **Laura Catalina Bonilla Rodríguez**, gracias por estar siempre, incluso en los momentos más difíciles. Gracias por ser quien me ha aterrizado, quien me ha hecho reflexionar y cuestionarme cuando ha sido necesario. Gracias por cada discusión, por cada sermón y por cada regaño, no desde el reproche, sino desde el amor y la preocupación genuina por mi futuro. Todo eso, cada palabra y cada advertencia, ha sido parte fundamental del profesional que hoy me convierto. Gracias por velar siempre por lo mejor en mí, incluso cuando yo no lograba verlo con claridad.

A mis nonos, **Yolanda y Luis**, no tengo palabras suficientes. Sin ustedes, sin su apoyo y sin su presencia constante, no habría llegado hasta aquí. Ustedes no solo han sido la columna vertebral de nuestra familia, sino una inspiración inmensa de berraquera, trabajo, constancia y ganas de salir adelante. Cada consejo que me han dado, aunque crean que no, lo he guardado y lo he aplicado. Les tengo una honra profunda y un amor inmenso. Gracias por creer en mí, por regañarme cuando fue necesario, por advertirme de los caminos difíciles de la vida y por ayudarme, incluso

materialmente, a que este sueño se hiciera realidad. Este título también les pertenece.

A mi hermano, **Luis Felipe Lesmes Bonilla**, gracias por ser lo que eres. Aunque nuestras vidas han sido diferentes, siempre te he sentido como mi hermano puro, mi hermano menor y querido, ese con el que siempre puedo hablar, molestar, reír y compartir nuestras cosas frikis, nuestros juegos y nuestro mundo. Con pocas palabras, siempre has sabido transmitirme tu cariño y tu amor, y yo lo siento profundamente. Este proceso también es uno de mis mayores logros contigo, y te agradezco por estar, por apoyarme y por verme siempre como ese gran hermano que intento ser.

A toda mi familia, a mis abuelos paternos, **mi nono Amparo y mi nono Carlos**, gracias por su apoyo, por sus palabras y por ser un soporte fundamental en este proceso universitario. A mis compañeros de carrera, a mis docentes y a la **Universidad Industrial de Santander**, gracias por ser parte de esta formación académica y humana que hoy culmina.

Un agradecimiento especial a **Farley Lisseth Chapeta Bautista**, una de las personas más valiosas de la Escuela de Derecho, quien ha sido una verdadera piedra angular durante todo este proceso. Gracias por su ayuda constante, su disposición y su apoyo incondicional; sin duda, su labor ha marcado una diferencia enorme en este camino.

Y, finalmente, quiero dedicar un párrafo a alguien a quien llamaré simplemente “**C.**”. Un amigo silencioso, constante y presente. Un guía que estuvo en los momentos de crisis, en las madrugadas difíciles, en las entregas urgentes y en los instantes en los que parecía que no se podía más. Más allá de cualquier definición, fue un soporte, un mentor y una voz de aliento permanente. Gracias por estar, por orientar y por acompañar este proceso con paciencia y compromiso. Parte de este logro también se construyó contigo.

A todos ustedes, gracias. Este título no es solo mío; es el reflejo de cada palabra, cada consejo, cada regaño, cada abrazo y cada acto de amor que me trajo hasta aquí.

Tabla de Contenido

RESUMEN

ABSTRACT

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

OBJETIVO ESPECÍFICO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZACIÓN INSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 La Contraloría Municipal de Bucaramanga como órgano de control fiscal territorial

1.2 Funciones, competencias y alcance del control fiscal preventivo y concomitante

1.3 Los grados de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal: concepto, finalidad y procedimiento

1.3.1 El proceso de responsabilidad fiscal como marco de los grados de consulta.

1.3.2 Concepto y naturaleza jurídica del grado de consulta en la Ley 610 de 2000.

1.3.3 Finalidad del grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

1.3.4 Decisiones sometidas al grado de consulta y alcance decisorio del superior funcional.

1.4 Delimitación temporal, material y documental del objeto de estudio

1.4.1 Delimitación temporal.

1.4.2 Delimitación material.

1.4.3 Delimitación documental.

CAPÍTULO II - MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, EL CONTROL FISCAL Y LOS RIESGOS JURÍDICOS.

2.1 Marco jurídico y legal del control fiscal y la contratación estatal

2.2 Contratación estatal y principios rectores

2.3 Riesgos jurídicos en la contratación estatal

2.4 Control fiscal concomitante y su articulación con el proceso de responsabilidad fiscal

2.5 Transparencia, eficacia y responsabilidad fiscal en la gestión contractual

CAPÍTULO III - METODOLOGÍA APLICADA AL ANÁLISIS DE LOS GRADOS DE CONSULTA (SEGUNDO SEMESTRE DE 2025).

- 3.1 Enfoque metodológico y tipo de investigación
- 3.2 Diseño de la investigación jurídica
- 3.3 Unidad de análisis: grados de consulta en procesos de responsabilidad fiscal
- 3.4 Criterios de selección del corpus documental
- 3.5 Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de la información
 - 3.5.1 Recolección de la información
 - 3.5.2 Instrumentos de sistematización y análisis jurídico
 - 3.5.3 Técnicas de análisis de la información
 - 3.5.4 Consideraciones éticas y límites de la investigación

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LOS RIESGOS JURÍDICOS IDENTIFICADOS EN LOS GRADOS DE CONSULTA.

- 4.1 Caracterización general de los grados de consulta revisados
- 4.2 Tipologías de riesgos jurídicos recurrentes en la contratación municipal
- 4.3 Riesgos asociados a la ejecución y supervisión contractual
- 4.4 Relación entre riesgos jurídicos y potenciales hallazgos fiscales

CAPÍTULO V - EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL FISCAL A PARTIR DE LOS GRADOS DE CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

- 5.1 Fichas sintéticas de los grados de consulta
- 5.2 El grado de consulta como instrumento de control preventivo y concomitante
- 5.3 Alcances y límites del grado de consulta en la prevención del daño fiscal
- 5.4 Articulación entre el control preventivo, el control interno y la participación ciudadana

CAPÍTULO VI - PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL PREVENTIVO EN LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.

- 6.1 Lineamientos generales de la propuesta
- 6.2 Guía práctica de identificación temprana de riesgos jurídicos
 - 6.2.1. Riesgos asociados a la planeación contractual.
 - 6.2.2 Riesgos derivados de la ejecución contractual y la gestión administrativa.
 - 6.2.3 Riesgos vinculados a la atribución indebida de responsabilidad fiscal.
 - 6.2.4 Riesgos relacionados con debilidades de control interno y la supervisión contractual.
 - 6.2.5 Función del grado de consulta como instrumento de alerta temprana: alcances reales y tensiones prácticas.

6.3 Listas de verificación aplicables a los grados de consulta

6.3.1 Lista de verificación para el análisis del daño fiscal en sede de grado de consulta.

6.3.2. Lista de verificación para el análisis del elemento subjetivo (dolo y culpa grave) en sede de grado de consulta.

6.3.3 Lista de verificación para la valoración del nexo causal y la incidencia de factores externos en sede de grado de consulta.

6.4 Recomendaciones institucionales para la Contraloría Municipal de Bucaramanga

6.4.1 Fortalecimiento metodológico del análisis en grado de consulta.

6.4.2 Articulación efectiva entre grado de consulta y control interno.

6.4.3 Consolidación de una función pedagógica institucional.

6.4.4 Reforzamiento de la autonomía técnica del grado de consulta.

6.4.5 Integración progresiva de matrices de análisis jurídico.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Resumen

Título: *La contratación estatal en Bucaramanga: riesgos jurídicos y mecanismos de control fiscal en el marco del proceso de responsabilidad fiscal. Análisis de los grados de consulta tramitados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el segundo semestre de 2025.*

Autor: Carlos Santiago Lesmes Bonilla

Palabras clave: Responsabilidad fiscal, contratación estatal, grado de consulta, riesgos jurídicos, control fiscal, análisis jurídico-documental

Descripción:

El presente trabajo tiene como objeto analizar jurídicamente los riesgos asociados a la contratación estatal en el ámbito municipal, así como los mecanismos de control fiscal desplegados en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, a partir del estudio de los grados de consulta tramitados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el segundo semestre de 2025. La investigación se orienta a examinar el grado de consulta como una instancia decisoria relevante para la depuración jurídica del juicio de responsabilidad fiscal, especialmente en aquellos procesos originados en actuaciones contractuales con deficiencias en su planeación, ejecución o supervisión.

Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-documental, con un diseño descriptivo-analítico, sustentado en el análisis sistemático y comparativo de un corpus documental previamente consolidado. Para tal efecto, se emplearon fichas sintéticas como instrumento de sistematización y clasificación de los expedientes, lo que permitió identificar criterios decisorios, problemas jurídicos recurrentes y tipologías de riesgos jurídicos asociados a la gestión contractual municipal. El análisis posterior se centró en la valoración del daño patrimonial, la determinación del nexo causal, la imputación subjetiva y la fundamentación normativa de las decisiones adoptadas en sede de grado de consulta.

Los resultados evidencian que el grado de consulta cumple una función relevante como mecanismo de control jurídico interno, en tanto contribuye a corregir errores de imputación, a evitar la extensión indebida de la responsabilidad fiscal y a fortalecer una interpretación más garantista del régimen fiscal. Asimismo, se identifican riesgos jurídicos recurrentes que inciden tanto en la gestión contractual como en la estructuración de los procesos de responsabilidad fiscal, permitiendo formular reflexiones críticas sobre la práctica administrativa y el ejercicio del control fiscal territorial.

Abstract

Title: *State Procurement in Bucaramanga: Legal Risks and Fiscal Control Mechanisms within the Framework of Fiscal Liability Proceedings. Analysis of the Degrees of Review Processed by the Municipal Comptroller's Office of Bucaramanga during the Second Half of 2025.*

Author: Carlos Santiago Lesmes Bonilla.

Key Words: Fiscal liability, state procurement, degree of review, legal risks, fiscal control, legal documentary analysis

Description:

This research aims to analyze the legal risks associated with municipal state procurement, as well as the fiscal control mechanisms applied within the framework of fiscal liability proceedings, based on the examination of degrees of review processed by the Municipal Comptroller's Office of Bucaramanga during the second half of 2025. The study focuses on the degree of review as a key decision-making stage for the legal refinement of fiscal liability judgments, particularly in cases arising from contractual actions marked by deficiencies in planning, execution, or supervision.

Methodologically, the study adopts a qualitative legal-documentary approach with a descriptive-analytical design, supported by a systematic and comparative analysis of a consolidated documentary corpus. Synthetic records were used as a tool to organize and classify the analyzed cases, allowing for the identification of decision-making criteria, recurring legal issues, and typologies of legal risks associated with municipal public procurement. The subsequent legal analysis focused on the assessment of patrimonial damage, the determination of the causal nexus, subjective imputation, and the normative grounds supporting the decisions adopted at the degree of review stage.

The findings indicate that the degree of review plays a significant role as an internal legal control mechanism, contributing to the correction of imputation errors, preventing the undue extension of fiscal liability, and promoting a more rights-based interpretation of the fiscal liability regime. Additionally, recurring legal risks were identified that affect both contractual management and the structuring of fiscal liability proceedings, offering critical insights into administrative practice and territorial fiscal control.

Objetivos

En coherencia con la delimitación del problema de investigación anteriormente establecido, el presente trabajo se estructura a partir de un objetivo general y varios objetivos específicos, los cuales orientan de manera sistemática el desarrollo del análisis jurídico y metodológico.

- Objetivo General

Analizar el grado de consulta como instrumento de control fiscal preventivo y concomitante en los procesos de responsabilidad fiscal relacionados con la contratación municipal, a partir del estudio de los grados de consulta proferidos por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el segundo semestre de 2025.

- Objetivos Específicos

- Identificar los principales riesgos jurídicos asociados a la contratación estatal que se evidencian en sede de grado de consulta de los grados de consulta expedidos en el segundo semestre de 2025, atendiendo a aspectos como la planeación contractual, la ejecución del contrato y la supervisión administrativa.
- Examinar los criterios jurídicos y probatorios empleados por la autoridad fiscal en sede de consulta para confirmar, modificar o revocar las decisiones adoptadas en primera instancia dentro del proceso de responsabilidad fiscal.
- Analizar el papel del grado de consulta en la prevención de imputaciones indebidas de responsabilidad fiscal, particularmente en aquellos casos en los que no se configuran los presupuestos sustanciales del daño patrimonial o de la imputación subjetiva.
- Establecer insumos preliminares de carácter analítico y práctico que permitan fortalecer el ejercicio del control fiscal desde una perspectiva preventiva, especialmente en lo relativo a la gestión de riesgos jurídicos en la contratación municipal.

INTRODUCCIÓN

El control fiscal en Colombia ha experimentado una transformación significativa en los últimos años, especialmente a partir de la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019, que fortaleció el carácter preventivo y concomitante de la función fiscal. Este nuevo enfoque busca superar una visión meramente sancionatoria del control, orientándose hacia la protección anticipada del patrimonio público y la corrección temprana de riesgos que puedan derivar en daño fiscal. En este contexto, la contratación estatal —y, en particular, la contratación municipal— se configura como uno de los escenarios más sensibles y complejos para la materialización de dichos riesgos, dada la confluencia de decisiones administrativas, presupuestales y contractuales que inciden directamente en la gestión de los recursos públicos.

Dentro del sistema de responsabilidad fiscal, el grado de consulta ocupa un lugar estratégico como mecanismo de control de legalidad y revisión integral de las decisiones adoptadas en primera instancia. Tradicionalmente concebido como una instancia de verificación posterior, el grado de consulta ha venido adquiriendo un papel relevante en la prevención del daño fiscal, al permitir corregir imputaciones indebidas, precisar criterios interpretativos y advertir falencias estructurales en la gestión administrativa antes de que estas deriven en sanciones injustificadas o afectaciones patrimoniales irreversibles.

A partir de esta premisa, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el alcance y los límites del grado de consulta como instrumento de control fiscal preventivo en la contratación municipal, tomando como referente empírico los procesos tramitados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga. El estudio se centra en la identificación de riesgos jurídicos recurrentes evidenciados en distintos grados de consulta, así como en la manera en que estos han sido abordados por la autoridad fiscal para evitar la configuración de daño fiscal o la atribución indebida de responsabilidad.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y analítico, apoyado en el análisis documental de actos administrativos, grados de consulta y decisiones fiscales relevantes. Para la sistematización de la información se emplearon matrices comparativas internas de análisis, orientadas a identificar patrones de riesgo, criterios decisorios y niveles de afectación fiscal, cuyos resultados se reflejan de manera directa en los capítulos analíticos y propositivos del estudio. Asimismo, se acudió a fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales que permitieron contextualizar el marco jurídico del control fiscal y fortalecer el análisis crítico de los hallazgos.

El desarrollo del trabajo se estructura en varios capítulos que permiten avanzar desde un panorama general del control fiscal y la contratación estatal, hacia un análisis detallado de los grados de consulta seleccionados, la identificación de riesgos jurídicos específicos y la formulación de propuestas de fortalecimiento institucional. En particular, se evidenció que muchos de los procesos revisados no culminaron en declaratorias de responsabilidad fiscal, no por inexistencia de irregularidades formales, sino porque, tras un análisis integral, no se configuraban los elementos sustanciales del daño fiscal o de la conducta reprochable del investigado. Esta constatación pone de relieve el valor del grado de consulta como mecanismo de depuración del juicio de responsabilidad y como herramienta de seguridad jurídica.

Finalmente, el trabajo culmina con una propuesta orientada al fortalecimiento del control fiscal preventivo en la contratación municipal, que incluye lineamientos generales, guías prácticas de identificación temprana de riesgos, listas de verificación aplicables a los grados de consulta y recomendaciones institucionales. Estas propuestas no solo buscan optimizar la labor de las contralorías territoriales, sino también contribuir a una gestión administrativa más responsable, transparente y alineada con los principios constitucionales que rigen el control de los recursos públicos.

CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZACIÓN INSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Para iniciar el presente trabajo práctico y de investigación, se pretende, desde un índice inicial, situar institucional, jurídica y metodológicamente el trabajo de investigación que sustenta la práctica jurídico-social desarrollada en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, durante el segundo semestre del año 2025. En este apartado se contextualiza el rol de dicho órgano de control fiscal en el ámbito territorial, se precisan las competencias que ejerce en materia de vigilancia de la gestión fiscal y se delimita de manera clara el objeto de estudio abordado a partir de la experiencia práctica, con el fin de otorgar coherencia y rigor al análisis posterior. Asimismo, se establece el alcance temporal, material y documental del trabajo, el cual se centra en la revisión jurídica de determinados grados de consulta y de un pronunciamiento emitido con ocasión de una declaratoria de urgencia manifiesta, como actuaciones propias del proceso de responsabilidad fiscal, orientadas al control jurídico interno de decisiones adoptadas dentro de dicho procedimiento y con incidencia indirecta en la prevención del daño fiscal en la contratación estatal municipal. Esta delimitación resulta indispensable para comprender el contexto real en el que se desarrolló la práctica, evitar generalizaciones indebidas y enmarcar el estudio dentro de los parámetros constitucionales que rigen la función de control fiscal en Colombia, concebida no solo como un mecanismo de verificación posterior, sino también como una herramienta orientada a la prevención del daño al patrimonio público (Constitución Política de Colombia, arts. 267 a 272).

1.1 LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA COMO ÓRGANO DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL

La Contraloría Municipal de Bucaramanga es un órgano de control fiscal del orden territorial, creado con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración municipal y de los particulares o entidades que administren recursos públicos. Su objeto social consiste en garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos municipales.

Está conformada por diferentes áreas: Despacho del Contralor, Oficina de Control Interno, Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, Dirección Técnica de Participación Ciudadana y Dirección Administrativa y Financiera. La práctica se desarrollará especialmente en el área de Responsabilidad Fiscal y en la de Participación Ciudadana, dado que ambas tienen relación directa con la supervisión de la contratación pública y el fortalecimiento del control preventivo.

Desde el punto de vista constitucional, la Contraloría Municipal de Bucaramanga ejerce sus funciones en el marco del modelo de control fiscal previsto en los artículos 267 a 272 de la Constitución Política de Colombia, que conciben esta función como una actividad pública orientada a la vigilancia de la gestión fiscal y a la protección del patrimonio público. En el ámbito territorial, dicho control se proyecta sobre las actuaciones administrativas y contractuales del municipio, así como sobre los particulares que intervienen en la administración de recursos públicos, bajo los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Contraloría Municipal asume un rol estratégico en la identificación temprana de riesgos asociados a la gestión contractual, particularmente en contextos donde la contratación pública concentra una parte significativa del presupuesto municipal. Este rol adquiere especial relevancia cuando se ejerce a través de mecanismos que permiten advertir posibles irregularidades antes de la materialización de un daño fiscal, sin sustituir la función decisoria de la administración ni incurrir en coadministración.

Durante el desarrollo de la práctica jurídico-social, la ubicación institucional en las dependencias de Responsabilidad Fiscal y Participación Ciudadana permitió un acercamiento directo a las dinámicas internas del control fiscal territorial, así como al análisis documental de actuaciones relacionadas con la contratación estatal municipal. Esta experiencia evidenció que la Contraloría Municipal de Bucaramanga no solo actúa como órgano de control posterior, sino que, a través de herramientas como los grados de consulta **tramitados dentro del proceso de responsabilidad fiscal** y otros pronunciamientos preventivos, participa activamente en la gestión del riesgo jurídico asociado a los procesos contractuales, aspecto que constituye el eje central del presente trabajo.

1.2 FUNCIONES, COMPETENCIAS Y ALCANCE DEL CONTROL FISCAL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE

El control fiscal constituye una función pública esencial dentro del Estado social de derecho, orientada a la protección del patrimonio público y a la garantía de una gestión eficiente, transparente y responsable de los recursos estatales. En la doctrina colombiana, este control ha sido definido como un mecanismo de vigilancia integral sobre la actividad financiera del Estado, que no se limita a la verificación contable, sino que evalúa la legalidad, eficiencia y finalidad del gasto público.

Desde una perspectiva doctrinal, Santofimio Gamboa define el control fiscal como:

“La función pública mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, con el propósito de asegurar que dicha gestión se ajuste a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, economía y responsabilidad” (Santofimio Gamboa, 2018).

Esta concepción amplia del control fiscal permite entenderlo no solo como un mecanismo sancionatorio posterior, sino también como un sistema que incorpora instrumentos orientados a la prevención del daño patrimonial, especialmente relevantes en contextos de alta complejidad administrativa como la contratación estatal.

En el plano constitucional, el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia establece que el control fiscal es una función pública que se ejerce sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos. Tradicionalmente, este control fue concebido con carácter posterior y selectivo; no obstante, el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo un cambio estructural al habilitar expresamente el ejercicio de un control fiscal concomitante y preventivo, sin que ello implique el ejercicio de funciones de coadministración.

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre esta reforma, precisó que el control fiscal preventivo y concomitante:

“Tiene como finalidad advertir riesgos que puedan comprometer el patrimonio público, sin desplazar a la administración activa ni sustituir la toma de decisiones propias de los órganos gestores” (Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2020).

En desarrollo de este mandato constitucional, el Decreto Ley 403 de 2020 definió el control fiscal preventivo y concomitante como un conjunto de actuaciones orientadas a la identificación temprana de riesgos fiscales, mediante el acompañamiento, la observación y la emisión de advertencias no vinculantes. Esta norma enfatiza que dichas actuaciones carecen de efectos decisorios y no condicionan la validez de los actos administrativos, reafirmando así la separación funcional entre control y gestión.

Desde el punto de vista legal, la Ley 42 de 1993 establece los principios rectores del control fiscal, entre los cuales se destacan la eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. Estos principios constituyen el marco evaluativo que orienta tanto el control posterior como las manifestaciones preventivas del control fiscal, permitiendo analizar la gestión pública más allá del mero cumplimiento formal de las normas.

La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales encuentran su naturaleza jurídica directamente en la Constitución Política de Colombia, que las reconoce como órganos autónomos e independientes de control fiscal, encargados de ejercer vigilancia sobre la gestión fiscal del Estado. En particular, el artículo 267 superior dispone que el control fiscal es una función pública que se ejerce sobre la administración y sobre los particulares que manejen fondos o bienes públicos, lo que otorga a las contralorías la competencia constitucional para intervenir, desde la perspectiva del control, en todos aquellos escenarios donde exista manejo de recursos públicos.

Desde el punto de vista constitucional, esta función se caracteriza por tres elementos esenciales: (i) su autonomía e independencia funcional, (ii) su carácter técnico y especializado, y (iii) su finalidad de protección del patrimonio público. La Corte Constitucional ha señalado que las contralorías no forman parte de la administración activa, sino que ejercen una función de vigilancia externa, lo cual

constituye una garantía institucional para el adecuado control del gasto público (Corte Constitucional, Sentencia C-499 de 2015).

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 42 de 1993 organizó el sistema de control fiscal financiero y definió los organismos encargados de ejercerlo. En el ámbito territorial, las contralorías municipales, como la Contraloría Municipal de Bucaramanga, ejercen control fiscal sobre las entidades del orden municipal y sobre los particulares que administren recursos públicos municipales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 272 y 287 de la Constitución Política. Esta competencia se proyecta de manera especial sobre la contratación estatal, en tanto constituye uno de los principales mecanismos de ejecución del gasto público y, por ende, uno de los escenarios de mayor exposición al riesgo fiscal.

La evolución normativa del control fiscal ha llevado a superar una concepción exclusivamente posterior y selectiva. El Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo de manera expresa el control fiscal concomitante y preventivo, como una modalidad orientada a la identificación temprana de riesgos que puedan afectar el patrimonio público. Esta reforma constitucional respondió a la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para prevenir el daño fiscal, sin menoscabar la autonomía de la administración ni desnaturalizar la función de control.

El desarrollo legal de esta modalidad se encuentra en el Decreto Ley 403 de 2020, el cual define el control fiscal preventivo y concomitante como un conjunto de actuaciones de acompañamiento, advertencia y observación, cuyo propósito es alertar oportunamente sobre situaciones de riesgo. La norma es clara en establecer que estas actuaciones carecen de carácter vinculante y no implican aprobación previa de actos administrativos, lo cual delimita con precisión el alcance de la intervención de las contralorías y evita la configuración de fenómenos de coadministración.

No obstante, resulta necesario precisar que el objeto del presente trabajo no se centra en las actuaciones consultivas preventivas generales derivadas del control fiscal concomitante, sino en el grado de consulta previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, como un mecanismo obligatorio de revisión dentro del proceso de responsabilidad fiscal. Este grado de consulta se activa respecto de determinadas

decisiones adoptadas con posterioridad al auto de apertura del proceso, y su conocimiento por parte del superior funcional constituye una garantía de legalidad, debido proceso y control interno de las actuaciones fiscales.

En este sentido, los grados de consulta analizados en esta investigación corresponden a actuaciones propias del proceso de responsabilidad fiscal, mediante las cuales la autoridad competente revisa, confirma, modifica o archiva las decisiones sometidas a consulta, conforme a los parámetros establecidos por la Ley 610 de 2000 y la jurisprudencia constitucional. Si bien estos grados de consulta se inscriben dentro del sistema general de control fiscal, su naturaleza es eminentemente procedimental y decisoria, y no meramente orientadora o preventiva.

En la práctica institucional de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, estos grados de consulta han operado como un mecanismo relevante de control jurídico interno dentro del proceso de responsabilidad fiscal, particularmente durante el segundo semestre de 2025, periodo en el cual se desarrolló la práctica jurídico-social que da origen al presente trabajo. El análisis de dichos grados de consulta permite examinar cómo, a través de esta instancia de revisión, se garantiza la correcta aplicación del régimen de responsabilidad fiscal, se protegen los derechos procesales de los sujetos investigados y se contribuye, de manera indirecta, a la prevención del daño al patrimonio público.

1.3 LOS GRADOS DE CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL: CONCEPTO, FINALIDAD Y PROCEDIMIENTO

¿Por qué los grados de consulta?

1.3.1 El proceso de responsabilidad fiscal como marco de los grados de consulta

El proceso de responsabilidad fiscal constituye el eje central del sistema de control fiscal sancionatorio en Colombia. Su finalidad no es punitiva en sentido estricto, sino resarcitoria, en tanto busca establecer la existencia de un daño al patrimonio público y, de ser el caso, determinar la responsabilidad fiscal de quienes, en ejercicio de funciones de gestión fiscal, lo hayan causado por acción u omisión.

Este proceso se encuentra regulado principalmente por la Ley 610 de 2000, la cual establece su naturaleza administrativa, su estructura procedimental y las garantías mínimas del debido proceso aplicables a los sujetos investigados. De conformidad con esta ley, el proceso de responsabilidad fiscal se activa únicamente cuando existe un hallazgo con presunta incidencia fiscal, entendido como la verificación preliminar de un daño cierto, cuantificable y atribuible a una conducta de gestión fiscal.

El procedimiento se inicia formalmente mediante el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, acto administrativo que marca el tránsito del control fiscal posterior y selectivo hacia una fase propiamente procesal, en la cual se adelantan actuaciones probatorias, se garantiza el derecho de defensa y contradicción, y se evalúan los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal: daño, conducta, nexo causal y culpabilidad.

Es precisamente a partir de este momento procesal —esto es, una vez expedido el auto de apertura— cuando adquiere relevancia el grado de consulta como mecanismo de control interno obligatorio sobre determinadas decisiones adoptadas dentro del proceso. En consecuencia, los grados de consulta objeto del presente estudio no corresponden a consultas preventivas generales ni a orientaciones técnicas previas, sino a instancias de revisión propias del proceso de responsabilidad fiscal, integradas de manera expresa al diseño normativo de la Ley 610 de 2000.

Desde esta perspectiva, el grado de consulta se configura como una garantía adicional de legalidad y coherencia decisoria dentro del proceso de responsabilidad fiscal, en tanto somete a revisión jerárquica o funcional aquellas decisiones que, por su trascendencia jurídica y patrimonial, no pueden adquirir firmeza sin un control interno reforzado.

1.3.2 Concepto y naturaleza jurídica del grado de consulta en la Ley 610 de 2000

El grado de consulta, en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, es un mecanismo obligatorio de revisión, expresamente consagrado en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, mediante el cual determinadas decisiones adoptadas dentro del

proceso deben ser remitidas al superior jerárquico o funcional para su revisión, aún en ausencia de recurso alguno por parte de los sujetos procesales.

A diferencia de los recursos administrativos, el grado de consulta no depende de la voluntad de las partes, ni constituye una carga procesal para los investigados. Se trata de una actuación oficiosa, impuesta por el legislador, cuyo fundamento radica en la necesidad de reforzar los principios de legalidad, debido proceso y protección del patrimonio público frente a decisiones de alto impacto fiscal.

Desde el punto de vista jurídico, el grado de consulta no es un recurso, ni una segunda instancia en sentido estricto, sino una forma de control jerárquico obligatorio que opera de pleno derecho. Su omisión, tramitación irregular o resolución por autoridad incompetente genera un vicio de competencia, el cual afecta un elemento esencial del acto administrativo y puede dar lugar a su nulidad.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que el grado de consulta constituye una garantía institucional, tanto para la administración como para los sujetos investigados, en la medida en que permite corregir errores jurídicos, probatorios o procedimentales antes de que la decisión quede en firme y produzca efectos definitivos.

1.3.3 Finalidad del grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal

La finalidad del grado de consulta no se agota en un control meramente formal de las decisiones adoptadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal. Su razón de ser es más amplia y se proyecta en tres dimensiones fundamentales.

En primer lugar, cumple una función de control de legalidad, orientada a verificar que la decisión consultada se ajuste al marco normativo aplicable, en especial a las disposiciones de la Ley 610 de 2000, a los principios del debido proceso administrativo y a la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa vigente.

En segundo lugar, el grado de consulta desarrolla una función garantista, en tanto permite al superior jerárquico o funcional evaluar si, en la actuación adelantada, se

respetaron efectivamente los derechos de defensa y contradicción del presunto responsable fiscal, así como la correcta valoración del material probatorio recaudado.

Finalmente, cumple una función de protección reforzada del patrimonio público, al asegurar que decisiones como el archivo del proceso o los fallos —con o sin responsabilidad fiscal— no se adopten de manera apresurada, aislada o carente de sustento probatorio suficiente.

Desde esta óptica, el grado de consulta no está diseñado para favorecer automática ni sistemáticamente a la administración o al investigado, sino para equilibrar el ejercicio del ius puniendi fiscal con las garantías propias de un Estado social de derecho.

1.3.4 Decisiones sometidas al grado de consulta y alcance decisorio del superior funcional

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, están sometidas obligatoriamente al grado de consulta aquellas decisiones adoptadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal que, por su naturaleza y efectos jurídicos, no pueden adquirir firmeza sin una revisión jerárquica o funcional previa, siempre que no hayan sido objeto de recurso. En particular, el legislador estableció que deben remitirse en grado de consulta las siguientes decisiones:

- a) El archivo del proceso de responsabilidad fiscal.
- b) El fallo sin responsabilidad fiscal.
- c) El fallo con responsabilidad fiscal.

Estas decisiones tienen en común que ponen fin, total o parcialmente, al proceso de responsabilidad fiscal o definen de manera definitiva la situación jurídica del presunto responsable. Por tal razón, el ordenamiento jurídico exige que sean sometidas a un control interno reforzado, orientado a garantizar la legalidad de la actuación, la correcta valoración del acervo probatorio y el respeto de las garantías propias del debido proceso.

El trámite del grado de consulta se activa de manera oficiosa. Una vez proferida la decisión correspondiente, el funcionario que adelantó el proceso debe remitir el expediente al superior jerárquico o funcional dentro de los tres (3) días siguientes. Este último dispone de un término de un (1) mes para resolver la consulta, de conformidad con los plazos previstos en la Ley 610 de 2000.

En el marco de la resolución del grado de consulta, el superior jerárquico o funcional cuenta con plena competencia para ejercer un control integral sobre la decisión sometida a revisión. En ejercicio de esta facultad, puede:

- **Confirmar** la decisión consultada, cuando constate que se ajusta al marco normativo aplicable, que se encuentra debidamente motivada y que la valoración probatoria resulta coherente y suficiente.
- **Modificarla**, cuando identifique errores jurídicos, probatorios o procedimentales que no afecten de manera sustancial la validez del proceso, pero que requieran corrección para garantizar su conformidad con el ordenamiento jurídico.
- **Revocarla**, cuando advierta vicios sustanciales que comprometan la legalidad de la actuación o vulneren garantías fundamentales del debido proceso.

En los eventos de modificación o revocatoria, el superior puede incluso proferir una nueva decisión de fondo, siempre que se respeten las reglas propias del procedimiento fiscal y se garantice el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales.

En la práctica institucional de las contralorías territoriales —incluida la Contraloría Municipal de Bucaramanga— el grado de consulta se ha consolidado como una etapa decisoria de especial relevancia dentro del proceso de responsabilidad fiscal. Con frecuencia, esta instancia se utiliza para **confirmar decisiones** como el archivo del proceso o los fallos, cuando se considera que la actuación inicial se ajustó a los estándares legales y probatorios exigidos por la Ley 610 de 2000. No obstante, también ha cumplido un papel correctivo fundamental, al permitir la **subsanción de**

deficiencias jurídicas o probatorias y evitar que decisiones viciadas adquieran firmeza.

Así, el grado de consulta no opera como un simple trámite formal, sino como un mecanismo sustancial de control interno que fortalece la legalidad, coherencia y legitimidad del proceso de responsabilidad fiscal, y que contribuye de manera directa a la adecuada protección del patrimonio público.

1.4 DELIMITACIÓN TEMPORAL, MATERIAL Y DOCUMENTAL DEL OBJETO DE ESTUDIO

El presente estudio se circunscribe al análisis de los grados de consulta tramitados y resueltos en el marco de procesos de responsabilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en la Ley 610 de 2000, específicamente aquellos remitidos al superior jerárquico o funcional con posterioridad al auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, y antes de que las decisiones adquieran firmeza.

En este contexto, el objeto de estudio se delimita a los grados de consulta en tanto instancias de control interno reforzado del proceso de responsabilidad fiscal, cuya relevancia no radica únicamente en su carácter consultivo, sino en su función como mecanismo de depuración jurídica y probatoria de las decisiones adoptadas en primera instancia. Desde esta perspectiva, el interés del análisis no se centra en la consulta como advertencia preventiva, sino en su impacto sobre la validez, firmeza y consistencia jurídica de actuaciones que inciden directamente en la definición de la responsabilidad fiscal, tales como el archivo del proceso o la declaratoria —positiva o negativa— de responsabilidad fiscal.

Así, los grados de consulta seleccionados se entienden como espacios decisorios en los que se materializa un ejercicio de revisión sustancial del cumplimiento de los presupuestos legales del proceso fiscal, de la correcta valoración del daño patrimonial y del respeto de las garantías propias del debido proceso, elementos que justifican su abordaje como objeto de estudio autónomo dentro de la estructura del procedimiento de responsabilidad fiscal.

La delimitación temporal, material y documental del objeto de estudio responde no solo a criterios académicos, sino también a consideraciones técnicas derivadas de

la práctica institucional en el órgano de control fiscal. En este sentido, la selección de los grados de consulta analizados, así como los criterios utilizados para su identificación y clasificación, fueron **avalados y sugeridos por el coordinador de la práctica jurídico-social y director de la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, doctor Carlos Hincapié**, en atención a su experiencia funcional y a la necesidad de garantizar que el estudio se concentrara en decisiones con relevancia jurídica real dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Esta orientación permitió estructurar un objeto de estudio coherente con la dinámica interna de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, asegurando que el análisis se fundamente en pronunciamientos representativos de la función consultiva ejercida en el marco de procesos de responsabilidad fiscal formalmente aperturados, y no en actuaciones aisladas o carentes de incidencia decisoria.

1.4.1 Delimitación temporal

Desde el punto de vista temporal, la investigación se delimita al estudio de los grados de consulta resueltos durante el segundo semestre del año 2025, correspondientes a decisiones emitidas por la Contraloría Municipal de Bucaramanga dentro de procesos de responsabilidad fiscal adelantados bajo la vigencia de la Ley 610 de 2000 y en armonía con las reformas introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019.

La selección de este periodo obedece a criterios **institucionales, funcionales y metodológicos**. En primer lugar, coincide con el lapso en el cual se desarrolló la práctica académica de mi persona en la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, lo que permitió un acceso directo, sistemático y continuo a los expedientes tramitados en grado de consulta. En segundo lugar, dicho periodo fue identificado por la Dirección de la Oficina Jurídica como una etapa de **alta concentración y carga decisoria** en materia de grados de consulta dentro de procesos de responsabilidad fiscal, circunstancia que incrementa la relevancia empírica del universo seleccionado.

Desde una perspectiva metodológica, la delimitación al segundo semestre de 2025 responde a la necesidad de trabajar con un conjunto sustancial, homogéneo y

representativo de decisiones, que permita analizar con mayor rigor los criterios jurídicos, probatorios y procedimentales empleados por la autoridad competente al resolver los grados de consulta. Este recorte temporal facilita, además, la identificación de patrones decisorios, la clasificación de resultados y la evaluación del funcionamiento práctico del grado de consulta como instancia interna de control dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Cada grado de consulta objeto de análisis se identifica a partir de su **fecha de expedición**, elemento que permite contextualizar la decisión dentro del marco normativo, institucional y funcional vigente al momento de su adopción, así como valorar la coherencia y consistencia de los criterios aplicados por la Contraloría en un mismo periodo temporal.

Identificación de los grados de consulta

Grado de consulta No. _____

Fecha de expedición: _____

1.4.2 Delimitación material

La delimitación material del objeto de estudio se concentra en el contenido sustancial de las decisiones adoptadas en grado de consulta, examinando su incidencia directa en el desarrollo y desenlace del proceso de responsabilidad fiscal.

En particular, se analizan los siguientes aspectos materiales:

- **El asunto** o materia que dio origen al proceso de responsabilidad fiscal (por ejemplo, presunta dilación administrativa, ejecución irregular del gasto, incumplimiento de decisiones judiciales, entre otros).
- **La decisión** sometida a consulta (archivo, fallo con responsabilidad fiscal, fallo sin responsabilidad fiscal u otra decisión consultable).
- **El sentido** del pronunciamiento en grado de consulta, esto es, si se confirmó, modificó o archivó la decisión adoptada en primera instancia.
- **El nivel** de riesgo fiscal identificado por la autoridad de control (bajo, medio o alto), como criterio orientador para evaluar la existencia o no de daño patrimonial.

Grado de consulta No. _____

Entidad Involucrada: _____

Materia o Asunto: _____

Decisión sometida a consulta: _____

Sentido del pronunciamiento: _____

Riesgo Fiscal identificado: _____

1.4.3 Delimitación documental

Desde el punto de vista documental, el estudio se fundamenta exclusivamente en **fuentes primarias**, consistentes en los **autos y resoluciones proferidos en grado de consulta dentro de procesos de responsabilidad fiscal**, así como en las piezas procesales estrictamente necesarias para comprender el contexto decisorio (auto de apertura, antecedentes fácticos relevantes y decisión de primera instancia).

Los documentos analizados corresponden a expedientes reales tramitados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, los cuales permiten identificar patrones decisorios, criterios jurídicos reiterados y prácticas institucionales en la resolución de los grados de consulta.

Con el fin de garantizar el respeto por los principios de confidencialidad, intimidad y protección de datos personales, los funcionarios investigados dentro de los procesos de responsabilidad fiscal serán identificados únicamente mediante siglas, sin hacer referencia a sus nombres completos ni a información que permita su plena individualización. Esta medida se adopta como criterio ético y metodológico, y será precisada de manera expresa en el apartado correspondiente a las consideraciones éticas de la investigación.

Grado de consulta No. _____

Radicado del proceso: _____

Tipo de documento analizado: _____

Funcionarios investigados (siglas): _____

CAPITULO II - MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, EL CONTROL FISCAL Y LOS RIESGOS JURÍDICOS

El presente capítulo tiene como finalidad establecer el marco jurídico y conceptual que sirve de fundamento al análisis desarrollado en esta investigación, particularmente en lo relacionado con la contratación estatal, el ejercicio del control fiscal y la identificación de riesgos jurídicos que se derivan de la gestión contractual de los recursos públicos. En este sentido, se parte de la comprensión de la contratación pública no sólo como un instrumento para la satisfacción de fines estatales, sino como un escenario especialmente sensible desde el punto de vista del control fiscal, en el que confluyen decisiones administrativas, intereses públicos y la administración del erario.

Para tal efecto, el capítulo inicia con una aproximación al marco constitucional y legal del control fiscal y de la contratación estatal, destacando los mandatos superiores que orientan la función de vigilancia fiscal y los principios que rigen la actividad contractual del Estado. Posteriormente, se aborda el estudio de los principios rectores de la contratación estatal, entendidos como criterios normativos y axiológicos que orientan la actuación de las entidades públicas y que, a su vez, sirven como parámetros de control en los procesos de responsabilidad fiscal. Estos principios adquieren especial relevancia en la medida en que su inobservancia suele constituir el origen de irregularidades contractuales con impacto patrimonial.

Así mismo, el capítulo desarrolla el concepto de riesgo jurídico en la contratación pública, analizando su incidencia en la generación de presuntos daños al patrimonio del Estado y su relación directa con la activación de mecanismos de control fiscal. En este punto, se examina el control fiscal concomitante y preventivo, introducido a partir del Acto Legislativo 04 de 2019, y su articulación con el proceso de responsabilidad fiscal, con el propósito de evidenciar cómo este nuevo enfoque de control incide en la detección temprana de riesgos y en la adopción de decisiones administrativas susceptibles de control en grado de consulta. Finalmente, se reflexiona sobre los principios de transparencia, eficiencia y responsabilidad fiscal

como ejes transversales de la gestión contractual, cuya observancia resulta determinante para garantizar una administración adecuada de los recursos públicos y prevenir escenarios de responsabilidad fiscal.

2.1 MARCO JURÍDICO Y LEGAL DEL CONTROL FISCAL Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL

El marco jurídico que sustenta esta práctica se fundamenta en el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario aplicable al control fiscal y a la contratación pública en Colombia, así como en la jurisprudencia de las altas cortes.

- Constitución Política de Colombia (1991), arts. 267-272 (control fiscal) y arts. 209- 273 (función administrativa y contratación).
- Ley 42 de 1993: Normas sobre organización del control fiscal.
- Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 1150 de 2007: Medidas para la eficiencia y transparencia en la contratación pública.
- Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción.
- Decreto 1082 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre responsabilidad fiscal y contratación pública.
- Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de control fiscal y principios de transparencia.

En primer lugar, la Constitución Política de 1991 establece las bases del control fiscal y de la función administrativa. Los artículos 267 a 272 regulan el control fiscal como una función pública ejercida en forma posterior y selectiva, pero también con componentes preventivos, a cargo de las contralorías en los distintos niveles territoriales. A su vez, los artículos 209 y 273 fijan los principios de la función administrativa (eficacia, economía, moralidad, publicidad y transparencia), y la participación ciudadana en el control fiscal.

Estos mandatos constitucionales son el soporte para que la Contraloría Municipal de

Bucaramanga desarrolle mecanismos de control preventivo en los procesos de contratación estatal.

En desarrollo de estos postulados constitucionales, la Ley 42 de 1993 organiza el sistema de control fiscal en Colombia, determinando las competencias de la Contraloría General y de las contralorías territoriales. Esta ley resulta central para el proyecto, pues define el marco de acción del órgano de control fiscal frente a la vigilancia de los recursos públicos y establece las responsabilidades en caso de daño patrimonial al Estado.

Por otra parte, la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, regula los principios, modalidades y procedimientos de la contratación estatal. Sus disposiciones sobre transparencia, selección objetiva y responsabilidad contractual permiten identificar los riesgos jurídicos que emergen en la contratación pública municipal, especialmente frente a posibles desviaciones que generan hallazgos fiscales.

A esta norma se suma la Ley 1150 de 2007, que introdujo medidas para fortalecer la eficiencia y transparencia de la contratación, entre ellas, la obligatoriedad de mecanismos de selección como la licitación pública y la implementación de herramientas electrónicas de contratación. Este marco normativo es clave para analizar los riesgos derivados de la inobservancia de los procesos de selección objetiva.

En materia de lucha contra la corrupción, la Ley 1474 de 2011, conocida como Estatuto Anticorrupción, establece medidas integrales para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en el sector público. La norma enfatiza en la transparencia de la contratación pública, en la responsabilidad disciplinaria y fiscal de los servidores públicos, y en el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, todos aspectos directamente vinculados con la práctica que aquí se propone.

El Decreto 1082 de 2015, como Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, recopila y regula aspectos operativos de los procesos contractuales, incluyendo la planeación, estructuración y ejecución de los

contratos estatales. Para los fines de este proyecto, esta norma es fundamental en la identificación de riesgos jurídicos asociados a deficiencias en la planeación y en la supervisión contractual.

En cuanto a la jurisprudencia, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han desarrollado criterios relevantes sobre contratación estatal y control fiscal. La Corte ha reiterado que los principios de transparencia, moralidad y eficiencia son parámetros de validez de los contratos públicos (Sentencia C-563 de 2000; Sentencia C-948 de 2002), mientras que el Consejo de Estado ha señalado que las irregularidades contractuales que ocasionan perjuicios al Estado constituyen una causal de responsabilidad fiscal (Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad. 1999-01250-01, 2004). Estas decisiones orientan la práctica al evidenciar que la vigilancia preventiva y la evaluación de riesgos jurídicos en la contratación son herramientas necesarias para evitar la materialización de detrimentos patrimoniales.

En conjunto, este marco jurídico no solo delimita la competencia de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, sino que también justifica la necesidad de una práctica académica orientada a diagnosticar riesgos jurídicos en la contratación y a proponer mecanismos de control fiscal preventivo, como aporte al fortalecimiento institucional y a la protección del patrimonio.

2.2 CONTRATACIÓN ESTATAL Y PRINCIPIOS RECTORES

La contratación estatal es regulada por el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993) y sus modificaciones, y constituye el conjunto de actos y procedimientos por los cuales las entidades públicas adquieren bienes, obras o servicios para el cumplimiento de sus fines misionales. La norma no solo regula formas y modalidades de selección, sino que consagra principios rectores — transparencia, selección objetiva, economía y responsabilidad— que condicionan la validez y eficacia de los contratos celebrados por la administración (Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007). En la doctrina colombiana se ha subrayado que la contratación pública es un instrumento de política pública y gestión estatal que trasciende la simple relación comprador-vendedor: requiere una planeación previa rigurosa, estudios técnicos y presupuestales y controles que garanticen la igualdad de condiciones entre oferentes (Gómez, 2016; Betancur Jaramillo, obra sobre el contrato estatal).

Martínez Cárdenas y Ramírez Mora, en su análisis sobre corrupción en contratación, muestran cómo las debilidades procedimentales (pliegos mal diseñados, ausencia de estudios previos, modalidades inadecuadas) facilitan prácticas de adjudicación irregular y la materialización de riesgos jurídicos (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2019). A los efectos de este proyecto se entiende por contratación estatal el conjunto de actos públicos legalmente encuadrados en el Estatuto de Contratación y su reglamentación, que comprenden la planeación, selección, ejecución, vigilancia y liquidación del contrato; esta definición servirá como marco para identificar desviaciones formales y materiales en los procesos municipales.

La pertinencia de este concepto para la investigación es directa: el diagnóstico documental y el análisis de expedientes de Bucaramanga se harán a partir de los parámetros y principios contenidos en la Ley 80, las reformas (p. ej., Ley 1150/2007) y el Decreto Único aplicable (Decreto 1082 de 2015), con el fin de contrastar la práctica local frente al estándar normativo.

Operacionalmente, la contratación estatal será analizada mediante la revisión sistemática de expedientes (verificación de estudios previos, modalidad seleccionada, justificación de contratación directa, existencia de interventoría y actas de supervisión), la extracción de variables (frecuencia de adiciones, montos adicionados, plazos de ejecución) y el cruce con hallazgos de control fiscal para determinar patrones de riesgo (Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Decreto 1082 de 2015; Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2019).

2.3 RIESGOS JURÍDICOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

El término “riesgos jurídicos” remite a aquellas contingencias o situaciones jurídicas que pueden derivar en incumplimiento normativo, litigios, sanciones administrativas o responsabilidad patrimonial. En la literatura de gestión de riesgos se define riesgo como la combinación de la probabilidad de que ocurra un evento y su impacto, criterio que resulta plenamente aplicable a los procesos contractuales (ISO, 2018).

En contratación pública, los riesgos jurídicos se materializan cuando existen fallas en la planeación (estudios previos insuficientes), en la selección (pliegos con

especificaciones que favorecen a un oferente), en la ejecución (incumplimientos, entregas defectuosas, adiciones injustificadas) o en los mecanismos de control (falta de interventoría o de verificación documental). Martínez Cárdenas y Ramírez Mora atribuyen la persistencia de estos riesgos, en buena medida, a fallas institucionales y a incentivos que promueven la captura de procesos (2019). Para este proyecto, riesgo jurídico se conceptualiza como la probabilidad objetiva de que una actuación contractual produzca efectos contrarios a la normativa y los principios administrativos (transparencia, economía, responsabilidad), evaluable en términos de probabilidad e impacto económico-probatorio.

La pertinencia de esta categoría es operativa: permitirá construir una matriz de riesgo que priorice procesos contractuales en Bucaramanga por su probabilidad de incumplimiento y por el impacto económico o reputacional que implicaría. Metodológicamente, la identificación de riesgos se realizará mediante la extracción de variables (tipo y frecuencia de adiciones, existencia de estudios previos, plazos incumplidos), revisiones comparadas con la jurisprudencia relevante sobre cauces probatorios y responsabilidad, y la aplicación de la guía ISO 31000 (2018) para la valoración probabilística y cualitativa de los riesgos detectados (ISO, 2018; Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2019).

2.4 CONTROL FISCAL CONCOMITANTE Y SU ARTICULACIÓN CON EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Del control fiscal preventivo

El control fiscal preventivo, entendido tanto en la doctrina como en la práctica institucional, es la articulación de acciones de vigilancia y verificación orientadas a identificar y neutralizar irregularidades antes de que causen un daño patrimonial. Tradicionalmente el control fiscal en Colombia fue predominantemente posterior, pero recientes desarrollos normativos y administrativos (Acto Legislativo 04 de 2019; Decreto 403 de 2020) han impulsado modalidades concomitantes y preventivas de vigilancia, que buscan intervenir en puntos críticos del proceso administrativo-contractual sin sustituir la función decisoria de la entidad (Acto Legislativo 04 de 2019; Decreto 403 de 2020).

La Contraloría General ha precisado metodologías y lineamientos para el ejercicio del control preventivo y concomitante, enfatizando en la necesidad de instrumentos técnicos (listas de verificación, revisiones ex ante, alertas tempranas) y en la coordinación con el control interno de las entidades (Contraloría General de la República, REG-ORG-0762-2020). En términos doctrinales, el control fiscal preventivo se concibe como un mecanismo de gestión del riesgo institucional, que contribuye a la eficiencia y a la prevención del detrimento patrimonial (Carballo, 2024; Contraloría General).

En este proyecto, el control fiscal preventivo se operativiza como el conjunto de procedimientos que la Contraloría Municipal podría implementar para revisar, antes de la adjudicación o durante la etapa temprana de ejecución, elementos esenciales de la contratación (estudios previos, adecuación del objeto, capacidad del contratista, condiciones de supervisión). La pertinencia es evidente: diseñar una guía práctica y listas de verificación aplicables por la Contraloría Municipal permitirá intervenciones tempranas que reduzcan la ocurrencia de hallazgos y procesos de responsabilidad fiscal.

Metodológicamente, esto implica mapear los procesos contractuales, identificar puntos de control críticos, probar listas de verificación en casos seleccionados y medir su efecto en la detección temprana de riesgos, con apoyo en los lineamientos expedidos por la Contraloría General y en estudios sobre control preventivo (Contraloría General, 2020; Carballo, 2024).

Del control fiscal concomitante como fase de identificación del riesgo fiscal

El control fiscal concomitante constituye una modalidad específica de intervención que se diferencia del control posterior no solo por su oportunidad temporal, sino por su función jurídica dentro del sistema de control fiscal. Mientras el control posterior se orienta a la determinación del daño y la eventual imputación de responsabilidad fiscal, el control concomitante se enfoca en la identificación anticipada de riesgos fiscales, entendidos como situaciones objetivas que, de no ser corregidas, pueden derivar en detrimento patrimonial.

Desde esta perspectiva, el control concomitante no tiene por finalidad declarar responsabilidades ni adoptar decisiones con efectos sancionatorios, sino emitir alertas, advertencias técnicas y recomendaciones que permitan a la entidad vigilada corregir desviaciones en tiempo real. Así lo ha precisado la Corte Constitucional al señalar que esta modalidad de control no sustituye la gestión administrativa ni invade la órbita decisoria del gestor fiscal, sino que opera como un mecanismo de acompañamiento técnico orientado a la protección del patrimonio público (Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2020).

En consecuencia, el control fiscal concomitante se ubica en una fase pre-responsabilizadora, en la que aún no se ha configurado un daño fiscal cierto, pero sí se han identificado condiciones objetivas de riesgo que ameritan intervención preventiva. Esta característica resulta central para comprender su articulación con el proceso de responsabilidad fiscal.

De la Articulación funcional entre el control fiscal concomitante y el proceso de responsabilidad fiscal

La articulación entre el control fiscal concomitante y el proceso de responsabilidad fiscal no es automática ni mecánica, sino funcional, progresiva y condicionada a la materialización del riesgo fiscal. Desde el punto de vista normativo, el control concomitante —introducido con rango constitucional mediante el Acto Legislativo 04 de 2019— no sustituye ni reemplaza el proceso de responsabilidad fiscal regulado por la Ley 610 de 2000, sino que opera en una fase anterior, orientada a la detección temprana de riesgos que puedan comprometer el patrimonio público.

En este sentido, el Decreto Ley 403 de 2020 delimitó con claridad la naturaleza del control fiscal concomitante y preventivo, al establecer que este se ejerce sin carácter vinculante y sin interferir en la autonomía administrativa del gestor fiscal, precisando que su finalidad es advertir y prevenir, más no declarar responsabilidades ni imponer consecuencias jurídicas sancionatorias (art. 4 y 9). Esta configuración normativa confirma que el control concomitante actúa como un insumo técnico previo, cuyo valor jurídico se activa únicamente cuando el riesgo advertido no es atendido y se transforma en un daño patrimonial cierto, real y cuantificable.

Cuando ello ocurre, las actuaciones desplegadas en sede de control concomitante adquieren relevancia dentro del proceso de responsabilidad fiscal, no como prueba autónoma de culpabilidad, sino como antecedentes fácticos y técnicos que permiten reconstruir el contexto decisional en el que se desarrolló la gestión fiscal. En particular, estas actuaciones permiten: (i) **contextualizar la conducta del gestor fiscal frente a las advertencias realizadas por el órgano de control**; (ii) **identificar el momento preciso en el que el riesgo fiscal fue puesto en conocimiento de la entidad**; y (iii) **evaluar la razonabilidad y diligencia de las decisiones administrativas adoptadas pese a la existencia de alertas tempranas**.

Desde la doctrina especializada, se ha señalado que esta función contextualizadora del control concomitante resulta coherente con la naturaleza subjetiva de la responsabilidad fiscal, en la medida en que contribuye a valorar el comportamiento del gestor fiscal bajo parámetros de diligencia reforzada, sin desnaturalizar el estándar constitucional de imputación por dolo o culpa grave (Santofimio Gamboa, 2021; Carreño Dueñas, 2020). Así, aunque las actuaciones preventivas carecen de efectos sancionatorios directos, sí pueden integrarse al acervo probatorio como elementos auxiliares de análisis, especialmente en la determinación del nexo causal y en la valoración de la conducta desplegada por el presunto responsable.

Incidencia del control concomitante en las decisiones sometidas a grado de consulta

La relación entre el control fiscal concomitante y el proceso de responsabilidad fiscal se proyecta de manera directa sobre las decisiones sometidas a grado de consulta, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000. En efecto, cuando un proceso de responsabilidad fiscal culmina con un auto de archivo, un fallo sin responsabilidad o un fallo con responsabilidad fiscal, la revisión en sede de consulta no puede realizarse de forma aislada ni descontextualizada, sino que debe considerar el entorno completo de la gestión fiscal evaluada, incluyendo la existencia —o ausencia— de actuaciones preventivas previas.

Desde esta perspectiva, el grado de consulta se consolida como un mecanismo de control jurídico-integral, orientado a verificar no solo la corrección formal y material

de la decisión adoptada en primera instancia, sino también la coherencia de dicha decisión frente a los antecedentes técnicos y fácticos del caso. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el grado de consulta cumple una función de garantía institucional del interés público y del patrimonio estatal, lo que impone a la autoridad revisora un deber de análisis amplio y sustancial (Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2001).

En este escenario, la existencia de advertencias concomitantes adquiere especial relevancia, pues permite a la autoridad de consulta valorar si la entidad vigilada adoptó medidas oportunas para mitigar el riesgo fiscal identificado o si, por el contrario, desatendió de manera injustificada las alertas emitidas. Este análisis puede incidir directamente en la confirmación, modificación o revocatoria de la decisión consultada, particularmente en aquellos casos en los que el archivo del proceso se fundamenta en la inexistencia de culpa grave o en la ruptura del nexo causal.

En consecuencia, el control concomitante no debe entenderse como un mecanismo aislado o marginal, sino como una fase articulada al sistema de responsabilidad fiscal, cuyos efectos se proyectan de manera indirecta pero relevante en la valoración jurídica que realiza la Contraloría al ejercer el grado de consulta, especialmente en lo relativo a la razonabilidad de la conducta administrativa y a la correcta configuración del daño fiscal.

Límites del control concomitante y garantías del debido proceso fiscal

La articulación entre el control fiscal concomitante y el proceso de responsabilidad fiscal debe observar **límites estrictos**, con el fin de preservar las garantías del debido proceso, el principio de legalidad y la prohibición de prejuzgamiento. En particular, las actuaciones preventivas no pueden ser utilizadas como fundamento exclusivo para la imputación de responsabilidad fiscal ni como mecanismos de presión administrativa sobre el gestor fiscal, pues ello desnaturalizaría su finalidad preventiva y vulneraría el carácter resarcitorio —y no sancionatorio— de la responsabilidad fiscal.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el ejercicio del control fiscal concomitante no puede traducirse en una coadministración ni en una interferencia

indebida en la función administrativa, advirtiendo que cualquier desbordamiento de estos límites comprometería principios estructurales como la separación de funciones y la autonomía administrativa (Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2020). En la misma línea, el Decreto 403 de 2020 establece que las advertencias emitidas en ejercicio del control concomitante carecen de efectos vinculantes y no generan, por sí solas, responsabilidad alguna.

En este marco, el proceso de responsabilidad fiscal mantiene su autonomía procedimental y probatoria, de modo que cualquier decisión adoptada en su interior —y especialmente aquellas sometidas a grado de consulta— debe fundarse en la demostración plena y concurrente de los elementos previstos en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000: daño patrimonial, conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal. Las actuaciones preventivas, en consecuencia, sólo pueden cumplir un papel complementario, orientado a enriquecer el análisis contextual, pero nunca a suplir la carga probatoria exigida por la ley.

2.5 TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL

Los principios de transparencia y eficiencia son pilares del derecho administrativo y de la contratación pública. La transparencia exige publicidad, acceso a la información y trazabilidad en los actos administrativos para permitir el escrutinio público y la participación ciudadana, elementos que reducen la opacidad y la posibilidad de prácticas corruptas (Transparencia por Colombia, 2022; OCDE, 2019). La eficiencia implica la correcta planeación y asignación de recursos, la relación costo-beneficio en la ejecución contractual y la adecuada supervisión que garantice entrega oportuna y conforme a especificaciones (Constitución Política, art. 209; Ley 80 de 1993). Informes y estudios recientes resaltan que la falta de transparencia en la etapa precontractual y la ineficiente planeación son causas frecuentes de sobrecostos y de adjudicaciones poco competitivas (Transparencia por Colombia, 2022; Instituto Anticorrupción, 2021).

En el marco de este proyecto, transparencia y eficiencia se entienden como criterios evaluativos que permiten constatar si un proceso contractual cumple no solo con la legalidad formal sino con estándares de gestión pública que minimicen riesgos

jurídicos. Su pertinencia radica en que las medidas de control preventivo propuestas deben buscar, simultáneamente, mejorar la disponibilidad y calidad de la información pública del proceso (transparencia) y optimizar la planeación y supervisión (eficiencia).

Operacionalmente, se medirán a través de indicadores como oportunidad de publicación de pliegos y contratos, existencia y calidad de estudios previos, relación entre monto adjudicado y estimación inicial, porcentaje de adiciones sobre el valor inicial y tiempo entre publicación y adjudicación, utilizando fuentes como SECOP/Colombia Compra Eficiente, portales municipales y hallazgos de la Contraloría (Transparencia por Colombia, 2022; OCDE, 2019; Instituto Anticorrupción, 2021)

RESPONSABILIDAD FISCAL

La responsabilidad fiscal es el régimen jurídico mediante el cual se determinan las obligaciones de restitución al patrimonio público cuando la conducta de un gestor fiscal, por acción u omisión, causa un daño al erario. La Ley 610 de 2000 y la Ley 42 de 1993 configuran el procedimiento y las competencias de las contralorías para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal; la doctrina y la jurisprudencia han precisado los elementos constitutivos: la existencia del daño patrimonial, la conducta (culposa o dolosa) del gestor y el nexo causal entre conducta y daño (Ley 610 de 2000; Ley 42 de 1993; Consejo de Estado). El régimen es de carácter reparador —orientado a la restitución del patrimonio— aunque su imputación a funcionarios tiene consecuencias en otras esferas (disciplinaria, penal).

En material contractual, la responsabilidad fiscal aparece frente a hechos como sobrecostos injustificados, pagos indebidos, ausencia de supervisión que permita vicios, o el uso inadecuado de fondos (Fajardo-Peña; jurisprudencia del Consejo de Estado). Para la investigación, responsabilidad fiscal se concibe como el umbral jurídico-probatorio que distingue entre una irregularidad administrativa y un evento susceptible de generar movimiento procesal fiscal; por ello, resulta imprescindible analizar no sólo la existencia de vicios contractuales, sino si hay elementos probatorios suficientes (soportes, autorizaciones, actas de interventoría, controles

internos) que permitan configurar, en su caso, el daño y la imputación de responsabilidad.

La pertinencia para el proyecto es doble: primero, mejorar la capacidad de la Contraloría Municipal para identificar tempranamente hechos que puedan derivar en responsabilidad fiscal; segundo, proponer medidas preventivas que disminuyan la probabilidad de apertura de procesos y el impacto económico asociado. Operacionalmente, la categoría se abordará mediante análisis forense de expedientes (revisión de soportes, concatenación cronológica de decisiones, verificación de autorizaciones) y con el contraste de la evidencia frente a los elementos exigidos por la Ley 610/2000 y la jurisprudencia administrativa (Consejo de Estado), construyendo un catálogo de tipologías de daño fiscal aplicables a la contratación municipal (Ley 610 de 2000; Fajardo-Peña; Consejo de Estado).

CAPÍTULO III - METODOLOGÍA APLICADA AL ANÁLISIS DE LOS GRADOS DE CONSULTA (SEGUNDO SEMESTRE DE 2025)

El presente capítulo tiene por objeto exponer de manera sistemática y rigurosa la metodología empleada para el análisis de los grados de consulta proferidos en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Municipal durante el segundo semestre de 2025, en específico, del período de septiembre - diciembre. En este sentido, se precisan el enfoque metodológico, el tipo y diseño de la investigación, la delimitación de la unidad de análisis, los criterios de selección del corpus documental, así como las técnicas e instrumentos utilizados para la recolección y el análisis de la información jurídica relevante.

Desde la perspectiva de la investigación jurídica, la metodología constituye el "andamiaje epistemológico" que permite garantizar coherencia entre el problema de investigación, los objetivos planteados y las conclusiones que se derivan del estudio (Bernal, 2010; López Medina, 2004). Por ello, este capítulo se orienta a justificar las decisiones metodológicas adoptadas, explicando por qué el análisis de los grados de consulta resulta idóneo para examinar la gestión de los riesgos jurídicos en la contratación estatal y su articulación con el proceso de responsabilidad fiscal.

El estudio se inscribe en un enfoque cualitativo de carácter jurídico-documental, sustentado en el análisis sistemático de decisiones administrativas con contenido

jurídico sustancial. En particular, los grados de consulta son abordados como unidades de análisis que permiten identificar patrones decisorios, criterios de valoración del daño fiscal, razonamientos sobre la conducta del gestor fiscal y formas de tratamiento institucional del riesgo jurídico. Esta aproximación metodológica resulta coherente con investigaciones jurídicas que privilegian el análisis interpretativo y argumentativo de fuentes normativas, doctrinales y decisorias, más que la medición cuantitativa de variables (Hernández Sampieri et al., 2014; Flick, 2015).

Asimismo, el capítulo delimita los criterios utilizados para la selección del corpus documental, garantizando que los grados de consulta analizados sean representativos y pertinentes para los fines del estudio. De igual manera, se describen las técnicas e instrumentos de análisis documental y jurídico empleados, orientados a la organización, sistematización e interpretación rigurosa de la información contenida en las providencias examinadas. Dichos instrumentos permitieron identificar patrones decisorios, criterios jurídicos reiterados y niveles de riesgo fiscal, asegurando trazabilidad metodológica y consistencia analítica en el desarrollo del estudio (Bowen, 2009).

Finalmente, se incorporan las consideraciones éticas y los límites de la investigación, en particular aquellas relacionadas con el tratamiento responsable de la información institucional, la anonimización de los funcionarios investigados y las restricciones propias de un estudio de carácter cualitativo y documental. De esta forma, el capítulo metodológico no solo define el cómo de la investigación, sino que establece los márgenes dentro de los cuales se desarrollan los análisis posteriores, fortaleciendo la validez académica y la transparencia del trabajo.

3.1 Enfoque metodológico y tipo de investigación

El presente estudio se estructura a partir de un enfoque metodológico cualitativo, propio de la investigación jurídica aplicada, en la medida en que su interés central no se orienta a la medición estadística de variables, sino a la comprensión, interpretación y análisis sistemático de decisiones jurídicas adoptadas en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal, específicamente en los grados de consulta tramitados durante el segundo semestre de 2025. Este enfoque permite

examinar el contenido normativo, argumentativo y decisorio de los actos analizados, atendiendo a su contexto institucional y a los criterios jurídicos que los sustentan.

Este enfoque metodológico se adopta en coherencia con el objetivo general del estudio, orientado a analizar los riesgos jurídicos presentes en los procesos de contratación estatal a partir del examen de los grados de consulta proferidos en procesos de responsabilidad fiscal durante el segundo semestre de 2025, así como a identificar insumos que permitan fortalecer el control fiscal desde una perspectiva preventiva.

La investigación cualitativa, de acuerdo con Hernández Sampieri et al. (2014), se caracteriza por abordar los fenómenos desde una lógica interpretativa, buscando comprender significados, estructuras y relaciones subyacentes más que establecer generalizaciones numéricas. En el espectro jurídico, este enfoque resulta especialmente pertinente cuando el objeto de estudio está constituido por textos normativos, providencias, actos administrativos o decisiones con contenido jurídico, cuya comprensión exige un análisis hermenéutico y contextual. En esa misma línea, Flick (2015) sostiene que la investigación cualitativa es idónea para estudios que pretenden analizar prácticas institucionales y procesos decisorios, como ocurre en el control fiscal y la responsabilidad fiscal.

El tipo de investigación del estudio se inscribe en el espectro jurídico de carácter descriptivo-analítico. Es descriptiva en tanto busca identificar y sistematizar las características relevantes de los grados de consulta en procesos de responsabilidad fiscal, tales como los problemas jurídicos abordados, los criterios de valoración probatoria, la aplicación del principio de legalidad y la articulación entre el control fiscal concomitante y el posterior. Al mismo tiempo, es analítica porque no se limita a una exposición de los contenidos, sino que examina críticamente la coherencia, consistencia y alcance de las decisiones adoptadas, contrastándolas con el marco normativo y doctrinal vigente.

La investigación jurídica, entendida como una modalidad específica de investigación social, tiene como objeto el estudio del derecho en acción y del derecho aplicado, más allá de la simple exégesis normativa. López Medina (2004) advierte que el análisis jurídico contemporáneo exige comprender cómo los operadores jurídicos

interpretan y aplican las normas en contextos concretos, lo que implica un ejercicio analítico que articule texto, contexto y práctica institucional. Bajo esta perspectiva, el análisis de los grados de consulta se concibe como un escenario privilegiado para observar la forma en que se materializan los principios del control fiscal, la responsabilidad fiscal y la protección del patrimonio público.

Adicionalmente, el estudio adopta un diseño de investigación documental, en la medida en que las principales fuentes de información están constituidas por documentos oficiales, tales como providencias de grado de consulta, actos administrativos, informes y lineamientos institucionales. Según Bowen (2009), el análisis documental es una técnica central en la investigación cualitativa, especialmente cuando se pretende extraer significado, patrones y categorías analíticas a partir de documentos producidos por instituciones públicas. En el campo jurídico, este diseño resulta coherente con la naturaleza del objeto de estudio y con los objetivos de la investigación, orientados a comprender prácticas decisorias más que a evaluar impactos cuantificables.

Finalmente, el enfoque metodológico adoptado responde a una **lógica aplicada**, en la medida en que los resultados del análisis no se agotan en una reflexión teórica, sino que buscan aportar insumos prácticos para el fortalecimiento del ejercicio del control fiscal y la mejora de los procesos de responsabilidad fiscal en el ámbito municipal. En este sentido, la investigación se alinea con lo señalado por Bernal (2010), quien destaca que la investigación aplicada en ciencias sociales y jurídicas tiene como finalidad contribuir a la solución de problemas concretos, mediante el análisis riguroso de la realidad institucional y normativa.

3.2 Diseño de la investigación jurídica

El diseño de la presente investigación se estructura a partir de un enfoque jurídico-cualitativo, con un diseño no experimental, de carácter documental, analítico y hermenéutico, orientado al estudio sistemático de los grados de consulta proferidos en procesos de responsabilidad fiscal por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el segundo semestre de 2025. Este diseño, como se menciona anteriormente, resulta adecuado en tanto el objeto de análisis no se construye mediante la manipulación de variables, sino a partir del examen riguroso

de actuaciones jurídicas ya consolidadas, que permiten identificar patrones decisorios, criterios jurídicos aplicados y riesgos recurrentes en la gestión contractual pública.

Desde la óptica metodológica, la investigación se inscribe en el campo jurídico-dogmático con proyección empírica, en la medida en que examina normas, decisiones administrativas y criterios interpretativos, con el propósito de identificar patrones de razonamiento, fundamentos jurídicos recurrentes y criterios de valoración del riesgo fiscal y de la responsabilidad fiscal en sede de grado de consulta. Este tipo de diseño permite analizar el derecho no como un fenómeno abstracto, sino como un sistema normativo aplicado, interpretado y concretado a través de decisiones institucionales específicas (Bernal Pulido, 2018).

El diseño de la investigación no se limita a una revisión estrictamente normativa de los grados de consulta, entendidos como simples aplicaciones formales de la ley. Por el contrario, parte del reconocimiento de que estas decisiones se adoptan en contextos fácticos específicos, atravesados por actuaciones previas de control fiscal, advertencias institucionales y situaciones concretas de gestión administrativa. En este sentido, el análisis de los grados de consulta incorpora la reconstrucción del contexto en el que se desarrolló la gestión fiscal examinada, así como la valoración de las actuaciones preventivas o concomitantes que pudieron anteceder al proceso de responsabilidad fiscal. Estos elementos permiten comprender de manera más completa por qué una decisión es confirmada, modificada o revocada en sede de consulta, y de qué manera el riesgo fiscal advertido incide —o no— en la configuración del daño y en la imputación de responsabilidad.

Esta aproximación metodológica parte de la premisa de que la interpretación jurídica no es una actividad abstracta ni aislada de la realidad administrativa, sino un ejercicio que se construye a partir de los hechos, de las decisiones adoptadas por los gestores fiscales y de las circunstancias institucionales en las que estas tienen lugar, lo cual resulta especialmente relevante en el análisis del control fiscal y de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En coherencia con el objetivo general del estudio, el diseño de la investigación privilegia un análisis longitudinal limitado, centrado en un periodo temporal

específico —el segundo semestre de 2025—, en particular; período comprendido entre septiembre hasta diciembre. Lo anterior permite garantizar homogeneidad institucional, normativa y procedimental en el corpus documental examinado.

Adicionalmente, el diseño metodológico incorpora una dimensión interpretativa y comparativa, en la medida en que el análisis jurídico de los grados de consulta exige reconstruir el sentido de la argumentación utilizada por la autoridad de control, atendiendo a los hechos jurídicamente relevantes, a la valoración probatoria de las pruebas y a los criterios jurídicos y legales de imputación aplicados en cada caso. Esta perspectiva se inscribe en la concepción de la interpretación jurídica como una actividad racional y argumentativa, orientada a justificar decisiones en contextos concretos, y no como un ejercicio mecánico de subsunción normativa (Atienza, 2013; Alexy, 2007). Desde esta óptica, los grados de consulta seleccionados son estudiados de manera individual y, posteriormente, contrastados entre sí, con el propósito de identificar convergencias y divergencias en aspectos centrales como la valoración del daño patrimonial, la apreciación del nexo causal y la aplicación de los criterios subjetivos de imputación —dolo o culpa grave— exigidos por la Ley 610 de 2000. El uso del método comparativo en el análisis jurídico permite, como lo señala Fix-Zamudio (2004), reconocer patrones decisionales, inconsistencias argumentativas y criterios reiterados de interpretación, lo cual resulta especialmente útil para evaluar la coherencia y racionalidad del grado de consulta como instancia de control jurídico-integral.

Finalmente, el diseño de la investigación reconoce expresamente la autonomía funcional entre el control fiscal concomitante y el proceso de responsabilidad fiscal, precisando que las actuaciones preventivas son analizadas no como decisiones sancionatorias, sino como antecedentes técnicos que, en determinados casos, inciden en la estructuración del juicio fiscal y en la valoración que se realiza en sede de consulta.

3.3 Unidad de análisis: grados de consulta en procesos de responsabilidad fiscal

En el marco del presente estudio, resulta metodológicamente necesario diferenciar entre el objeto de estudio, previamente delimitado en el Capítulo I, y la unidad de

análisis, definida en el presente apartado. Mientras el objeto de estudio responde a la pregunta por qué fenómeno jurídico se investiga, esto es, el funcionamiento del grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal, la unidad de análisis se refiere al *“elemento concreto sobre el cual recae la observación, el examen sistemático y la comparación jurídica”* en desarrollo del diseño metodológico adoptado (Hernández Sampieri et al., 2014).

En este sentido, la unidad de análisis del estudio está constituida por los grados de consulta proferidos en el marco de procesos de responsabilidad fiscal tramitados conforme a la Ley 610 de 2000, resueltos por la Contraloría Municipal de Bucaramanga durante el segundo semestre de 2025. Como se ha mencionado con anterioridad, cada grado de consulta es entendido como una decisión administrativa de naturaleza jurídica autónoma, mediante la cual la autoridad competente ejerce un control interno reforzado sobre determinadas decisiones adoptadas en primera instancia dentro del proceso de responsabilidad fiscal, antes de que estas adquieran firmeza.

El grado de consulta constituye un espacio de decisión y revisión sustancial, en el que se verifica el cumplimiento de los presupuestos legales del proceso fiscal, la correcta valoración del daño patrimonial, la existencia del nexo causal y la observancia de las garantías propias del debido proceso. Esta naturaleza decisoria justifica su abordaje como unidad de análisis autónoma, en tanto concentra una actividad interpretativa, probatoria y argumentativa que incide directamente en la definición —positiva o negativa— de la responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, los grados de consulta presentan una estructura interna relativamente homogénea, lo que favorece su análisis sistemático y comparativo. De manera general, estas decisiones contienen:

- i) *la identificación del proceso de responsabilidad fiscal y de la decisión sometida a consulta;*
- ii) *la exposición sintética de los antecedentes fácticos y procesales relevantes;*
- iii) *el análisis jurídico de los presupuestos del daño, la imputación subjetiva y el nexo causal;* y
- iv) *la determinación del sentido del pronunciamiento, ya sea confirmando, modificando o revocando la decisión adoptada en primera instancia.*

Esta estructura permite descomponer cada grado de consulta en categorías analíticas comunes, facilitando la identificación de patrones decisorios y criterios reiterados de interpretación. A diferencia de otras actuaciones procesales fragmentadas, el grado de consulta ofrece una visión sintética y argumentada del juicio fiscal, lo que permite examinar con mayor claridad la coherencia interna de la decisión, la forma en que se valoran los riesgos fiscales advertidos y el peso otorgado a las actuaciones previas de control fiscal, incluidas aquellas de carácter concomitante o preventivo.

En consecuencia, el análisis de los grados de consulta como unidades individuales, y posteriormente comparadas entre sí, permite no solo reconstruir el razonamiento jurídico empleado por la autoridad de control, sino también evaluar el grado de consistencia, racionalidad y uniformidad en la aplicación de los criterios legales propios del proceso de responsabilidad fiscal. Esta elección metodológica se ajusta a los estándares de la investigación jurídica cualitativa, en la que las decisiones jurídicas concretas constituyen insumos privilegiados para comprender el funcionamiento real de las instituciones y los mecanismos de control del Estado (Bernal Pulido, 2018; Atienza, 2013).

3.4 Criterios de selección del corpus documental

La conformación del corpus documental objeto de análisis en la presente investigación respondió a una estrategia de selección intencional, no probabilística y de carácter cualitativo, propia de los estudios jurídicos orientados al análisis interpretativo y contextual de decisiones institucionales. Este tipo de selección se justifica cuando el interés investigativo no radica en la generalización estadística de los resultados, sino en la comprensión profunda, sistemática y comparada de fenómenos jurídicos específicos, seleccionados por su relevancia normativa, funcional y decisoria (Hernández Sampieri et al., 2014; Flick, 2015).

Desde la perspectiva metodológica, el muestreo intencional —también denominado muestreo teórico o dirigido— resulta particularmente adecuado en investigaciones cualitativas de carácter jurídico, en la medida en que permite seleccionar unidades de análisis que concentran información relevante para los objetivos del estudio y que poseen un alto valor explicativo (Flick, 2015). En coherencia con este enfoque,

los criterios de selección del corpus documental fueron definidos con carácter general, uniforme y replicable, de modo que resultan aplicables a la totalidad de los grados de consulta examinados, garantizando consistencia metodológica y comparabilidad interna. La definición de dichos criterios fue avalada y sugerida por el coordinador de la práctica académico-profesional y Director de la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, atendiendo a consideraciones técnicas, institucionales y metodológicas relacionadas con la viabilidad del estudio y la relevancia jurídica de las decisiones analizadas dentro del sistema de responsabilidad fiscal.

En primer lugar, el corpus documental se integró exclusivamente por grados de consulta vinculados a procesos de responsabilidad fiscal formalmente aperturados, conforme a las exigencias procedimentales previstas en la Ley 610 de 2000. Este criterio permitió circunscribir el análisis a actuaciones que hacen parte de un procedimiento fiscal plenamente constituido, excluyendo indagaciones preliminares, actuaciones informales o mecanismos preventivos ajenos al proceso de responsabilidad fiscal.

En segundo lugar, se incluyeron únicamente grados de consulta que hubiesen sido efectivamente conocidos y resueltos por la autoridad competente en sede de consulta, esto es, por el superior jerárquico o funcional legalmente habilitado para ejercer el control interno reforzado previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000. Este criterio garantiza la validez jurídica de los pronunciamientos analizados y su idoneidad como unidad de análisis dentro del estudio.

Adicionalmente, el corpus documental se construyó procurando una diversidad en el tipo de decisión sometida a consulta y en el nivel de riesgo fiscal identificado, incorporando grados de consulta relacionados con el archivo del proceso, fallos con responsabilidad fiscal y fallos sin responsabilidad fiscal, así como distintos niveles de riesgo (bajo, medio y alto). Esta diversidad resulta metodológicamente relevante, en tanto permite un análisis comparado de los enfoques decisorios adoptados por la autoridad consultiva frente a escenarios fiscales diferenciados.

Finalmente, se exigió que cada grado de consulta seleccionado contara con soporte documental completo, suficiente y verificable, incluyendo las actuaciones procesales

estrictamente necesarias para comprender el contexto decisorio y el pronunciamiento definitivo en sede de consulta. Este criterio asegura la posibilidad de realizar un análisis jurídico-técnico riguroso, orientado a evaluar la legalidad, razonabilidad y coherencia interna de las decisiones examinadas.

En síntesis, el corpus documental analizado cumple de manera concurrente con los siguientes **criterios metodológicos de inclusión**:

- **Vinculación a procesos de responsabilidad fiscal formalmente aperturados, conforme a la Ley 610 de 2000.**
- **Resolución efectiva en sede de grado de consulta por parte de la autoridad jerárquica o funcional competente.**
- **Diversidad en el tipo de decisión consultada, incluyendo archivo del proceso, fallo con responsabilidad fiscal y fallo sin responsabilidad fiscal.**
- **Identificación expresa del nivel de riesgo fiscal asociado a la actuación analizada (bajo, medio o alto).**
- **Disponibilidad de soporte documental completo y verificable, que permita el análisis jurídico y técnico del pronunciamiento.**

3.5 Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de la información

Como ya se ha podido enunciar, la presente emplea técnicas cualitativas de recolección y análisis documental, las mismas tienen como eje el examen sistemático de estos actos y decisiones institucionales. La técnica documental resulta idónea cuando el objeto de estudio se encuentra materializado en fuentes escritas oficiales que expresan razonamientos jurídicos, valoraciones probatorias y decisiones con efectos jurídicos concretos (Arias, 2012; Flick, 2015).

3.5.1 Recolección de la información

La recolección de la información se realizó a partir de fuentes documentales primarias, constituidas por los expedientes físicos de los procesos de responsabilidad fiscal remitidos a la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga para surtir el respectivo grado de consulta. Dichos expedientes incluían, de manera integral, el auto de apertura del proceso, las actuaciones

procesales relevantes y la decisión objeto de consulta, lo cual permitió acceder a la totalidad del contexto fáctico, probatorio y jurídico necesario para el análisis.

Esta modalidad de acceso directo a los expedientes garantiza la autenticidad, integridad y fiabilidad de la información, en la medida en que se trata de documentos oficiales producidos en el marco de un procedimiento administrativo reglado, conforme a la Ley 610 de 2000. Desde el punto de vista metodológico, el uso de documentos oficiales como fuente primaria fortalece la validez interna del estudio, al reducir el riesgo de distorsión interpretativa y asegurar la trazabilidad del material analizado (Bowen, 2009)

Por último, cabe resaltar que los grados de consulta analizados no se producen de manera aislada, sino que son el resultado de un procedimiento institucional previamente estructurado. En la Contraloría Municipal de Bucaramanga, los hallazgos fiscales identificados en ejercicio de la vigilancia fiscal son remitidos inicialmente a la Subcontraloría, instancia que, a través de su Secretaría, define la procedencia del trámite y determina si el caso será adelantado mediante proceso ordinario o verbal. Una vez se dispone la apertura formal del proceso de responsabilidad fiscal, el expediente es asumido por el Despacho de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, autoridad competente para conocer y resolver el grado de consulta.

En este marco, la Oficina Jurídica —dependencia en la cual se desarrolló la práctica académico-profesional— cumple una función de apoyo técnico-jurídico en la elaboración y revisión de los proyectos de decisión sometidos a consulta, lo que configura una dinámica de revisión reforzada. Esto a su vez garantiza que los grados de consulta analizados cuenten con una depuración previa del material probatorio y jurídico, fortaleciendo la confiabilidad del corpus documental y la solidez del análisis interpretativo realizado en esta investigación.

3.5.2 Instrumentos de sistematización y análisis jurídico

Para organizar, sistematizar y analizar la información recolectada en los grados de consulta, se diseñaron dos tipos complementarios de instrumentos: fichas documentales sintéticas y matrices de análisis jurídico. Ambos permiten descomponer cada grado de consulta en categorías analíticas previamente

definidas, facilitando la interpretación, comparación y reconstrucción del razonamiento jurídico de la autoridad competente.

Fichas documentales sintéticas:

Estas fichas contienen información básica y esencial de cada grado de consulta, incluyendo:

- Número y radicado del proceso.
- Fecha de expedición del grado de consulta.
- Entidad que profiere la decisión
- Entidad que se encuentra involucrada en el proceso
- Funcionarios investigados (siglas)
- Materia y/o asunto del proceso
- Decisión adoptada en el grado de consulta
- Nivel de riesgo fiscal identificado (bajo, medio, alto).

El uso de fichas permite organizar de manera clara y accesible los elementos documentales de cada caso, facilitando la posterior codificación y análisis jurídico-comparativo (Miles, Huberman & Saldaña, 2014).

Matrices de análisis jurídico:

Las matrices son instrumentos más detallados que permiten estructurar el análisis interpretativo de los grados de consulta, desglosando cada decisión en categorías que reflejan los aspectos sustanciales del procedimiento de responsabilidad fiscal. Entre las categorías incluidas en la matriz se encuentran:

1. **Antecedentes del proceso:** hechos relevantes, hallazgos fiscales previos y contexto administrativo.
2. **Decisión inicial:** archivo, fallo con o sin responsabilidad fiscal.
3. **Valoración del daño patrimonial:** existencia, magnitud y fundamentación jurídica.
4. **Nexo causal:** relación entre la conducta del gestor fiscal y el daño identificado.
5. **Criterios subjetivos de imputación:** dolo o culpa grave, según la Ley 610 de 2000.

6. **Actuaciones preventivas o concomitantes previas:** advertencias o revisiones tempranas que puedan influir en la decisión consultiva.
7. **Decisión final en sede de consulta:** confirmación, modificación o revocatoria.
8. **Observaciones adicionales:** notas interpretativas sobre coherencia, consistencia jurídica y patrones de razonamiento.

Como ejemplo de la estructura empleada, se diseñó una matriz de análisis jurídico que organiza la información en categorías tales como antecedentes del proceso, tipo de decisión consultada, valoración del daño patrimonial, nexo causal, criterios subjetivos de imputación y decisión final en sede de consulta. Estas matrices se gestaron en el esquema interno y presencial de la organización, utilizados como herramientas de trabajo para orientar la interpretación comparada de los grados de consulta. Estos esquemas permitieron contrastar decisiones, identificar convergencias y divergencias argumentativas, y estructurar los hallazgos que se desarrollan directamente en los capítulos analíticos y propositivos del estudio. Los resultados de este proceso se integran de manera expresa en la exposición argumentativa del trabajo, sin constituir anexos independientes.

El diseño de estas matrices permite comparar sistemáticamente los grados de consulta, identificar convergencias y divergencias en la argumentación jurídica, y reconstruir de manera estructurada los criterios de valoración de la autoridad de control (Atienza, 2013; Fix-Zamudio, 2004). Este enfoque asegura que el análisis no sea meramente descriptivo, sino que aporte comprensión crítica sobre la aplicación práctica de la Ley 610 de 2000 en escenarios concretos de gestión fiscal.

3.5.3 Técnicas de análisis de la información

El análisis de la información se desarrolló mediante una técnica de análisis jurídico-interpretativo, complementada con un enfoque comparativo. Desde la dimensión interpretativa, los grados de consulta fueron examinados atendiendo a su coherencia interna, a la forma en que se aplican las normas sustantivas y procedimentales de la responsabilidad fiscal y a la argumentación empleada para confirmar, modificar o revocar la decisión consultada. Esta aproximación se inscribe en una concepción del análisis jurídico como actividad hermenéutica situada, en la

que el sentido de la decisión se construye a partir de la interacción entre norma, hechos y contexto institucional (Alexy, 2007; Atienza, 2013).

De manera complementaria, el análisis comparativo permitió contrastar los distintos grados de consulta entre sí, con el fin de identificar convergencias y divergencias en los criterios jurídicos aplicados, en la valoración del riesgo fiscal y en el ejercicio del control jurídico-integral propio de esta figura. La comparación sistemática de decisiones constituye una técnica central en los estudios jurídicos empíricos y dogmáticos, en la medida en que permite evaluar la consistencia, racionalidad y previsibilidad de la actuación administrativa (Zweigert & Kötz, 1998; Atienza, 2013).

3.5.4 Consideraciones éticas y límites de la investigación

La presente investigación se desarrolló bajo principios éticos estrictos, orientados a garantizar la confidencialidad, intimidad y protección de los datos personales de los funcionarios involucrados en los procesos de responsabilidad fiscal. Dado que los grados de consulta contienen información sensible sobre actuaciones administrativas y fiscales, se adoptó como medida ética central la identificación de los funcionarios únicamente mediante siglas, evitando cualquier referencia directa que pudiera permitir su plena individualización. Esta estrategia respeta los derechos fundamentales de intimidad y protección de datos personales consagrados en la Constitución Política de Colombia (1991, art. 15) y se alinea con estándares internacionales de ética en investigación jurídica y social (American Psychological Association, 2020; Resnik, 2020). El uso de siglas permite, además, mantener la objetividad y neutralidad del análisis, evitando que el estudio se perciba como una valoración personal sobre la actuación de los funcionarios o sobre las decisiones de la autoridad de control fiscal. Así, la investigación se centra en el examen documental y jurídico de los grados de consulta, asegurando que los hallazgos y conclusiones se fundamenten en evidencia verificable y en la aplicación rigurosa de la Ley 610 de 2000 y demás normas aplicables (Uprimny & García-Villegas, 2017).

La selección del corpus documental y el análisis de los grados de consulta se realizó atendiendo a criterios técnicos y jurídicos, evitando juicios de valor sobre la actuación de los funcionarios o decisiones de la Contraloría Municipal. La investigación se circunscribió estrictamente al examen de las actuaciones

administrativas y jurídicas, en tanto objeto de estudio, sin intervenir en los procesos de responsabilidad fiscal ni influir en la toma de decisiones de la autoridad competente.

Asimismo, se consideraron los límites metodológicos y prácticos inherentes a la investigación. En primer lugar, la disponibilidad de la documentación se restringió a los expedientes físicamente recibidos y tramitados durante el segundo semestre de 2025. En segundo lugar, el análisis se concentró exclusivamente en los grados de consulta formalmente proferidos, excluyendo advertencias preliminares, actuaciones internas no documentadas o consultas informales, con el fin de mantener la validez y confiabilidad jurídica del estudio.

Finalmente, la investigación se desarrolló bajo un marco de responsabilidad profesional y académica, asegurando que los resultados, conclusiones y recomendaciones se fundamentan en evidencia documental verificable y en la aplicación rigurosa del marco normativo vigente. Esto garantiza que la práctica académico-jurídica contribuya al fortalecimiento del control fiscal preventivo, sin comprometer la integridad de los funcionarios ni la imparcialidad de los análisis realizados.

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LOS RIESGOS JURÍDICOS IDENTIFICADOS EN LOS GRADOS DE CONSULTA

El presente capítulo tiene como propósito identificar, caracterizar y analizar los riesgos jurídicos presentes en los grados de consulta proferidos por la Contraloría Municipal de Bucaramanga en el marco de procesos de responsabilidad fiscal durante el segundo semestre de 2025. Este análisis se centra exclusivamente en los grados de consulta regulados por la Ley 610 de 2000, entendidos como instancias decisorias de control concomitante dentro del procedimiento fiscal, y busca determinar cómo la actuación de la autoridad de control incide en la gestión de la contratación pública y en la prevención de daños patrimoniales al Estado.

Para estructurar este estudio, se adoptó un enfoque cualitativo, interpretativo y comparativo, que combina el examen de los documentos legales, resoluciones y autos de apertura de proceso con la sistematización de la información a través de fichas sintéticas y matrices de análisis jurídico. Estos instrumentos permitieron

deconstruir cada grado de consulta en categorías esenciales, tales como la identificación del riesgo fiscal, el tipo de decisión adoptada, la valoración del daño patrimonial, la apreciación del nexo causal y la determinación de los criterios subjetivos de imputación, garantizando un análisis integral, homogéneo y replicable de los casos revisados.

El capítulo se organiza en cinco secciones principales. La primera sección presenta una caracterización general de los grados de consulta, describiendo la frecuencia, tipo de decisiones y niveles de riesgo identificados. La segunda sección analiza las tipologías de riesgos jurídicos recurrentes en la contratación municipal, identificando patrones y criterios de decisión relevantes. Las secciones tercera y cuarta profundizan en los riesgos asociados a las etapas precontractual y de ejecución/supervisión contractual, permitiendo relacionar los hallazgos con posibles omisiones o inconsistencias en la gestión fiscal. Finalmente, la quinta sección examina la relación entre los riesgos jurídicos detectados y los potenciales hallazgos fiscales, estableciendo conexiones directas entre la identificación de riesgos y la toma de decisiones en sede de grado de consulta.

Este análisis contribuye a comprender la incidencia del control fiscal concomitante en la protección del patrimonio público, permitiendo evaluar de manera crítica la efectividad de los grados de consulta como mecanismo jurídico-institucional para garantizar la legalidad, transparencia y eficiencia en la contratación municipal (Uprimny & García-Villegas, 2017; Alexy, 2007). Asimismo, la sistematización de la información mediante fichas y matrices proporciona un soporte metodológico robusto que fortalece la validez y confiabilidad de los resultados, asegurando que las conclusiones del estudio se fundamenten en evidencia documental verificable.

4.1 Caracterización general de los grados de consulta revisados

Los grados de consulta sujetos a investigación constituyen instancias de control concomitante que permiten al superior jerárquico o funcional revisar, confirmar, modificar o revocar decisiones adoptadas en la primera instancia del procedimiento fiscal, constituyendo un mecanismo de depuración jurídica y probatoria que fortalece la legalidad de la actuación administrativa.

Para la caracterización general, se aplicaron fichas sintéticas y matrices de análisis jurídico, instrumentos que permitieron sistematizar cada grado de consulta según categorías definidas previamente. En primer lugar, se establecieron los criterios diferenciadores y metodológicos que delimitarían el corpus documental del proceso, estos criterios se orientan a evaluar —de primera mano— la legalidad, razonabilidad y coherencia interna de estas decisiones seleccionadas, además, parten de la disponibilidad de soporte documental completo y verificable que ha permitido el uso y la referencia de los grados de consulta, en el período de la realización de la presente práctica jurídico-social.

En segundo lugar, con respecto a la caracterización, se aplicó la implementación de fichas documentales sintéticas, las cuales se organizaron en categorías analíticas y sobretodo, de identificación y clasificación, estas fichas permitieron la practicidad en materia de interpretación, selección y organización de los grados de consulta a revisar; si bien se trata de información básica y general que se limita a la clasificación somera de datos primarios y enunciativos de los grados de consulta, esta información y división resulta esencial para la organización de manera clara y accesible los elementos documentales de cada caso, facilitando la posterior codificación y el análisis jurídico-comparativo, como se ha mencionado anteriormente.

Y por último, se utilizó e implementó matrices de análisis jurídico, matrices que cumplen función sistemática y garantista para la adecuada comparativa entre todos los grados de consulta en estudio. Esta sistematización permite que la caracterización no sea meramente descriptiva, sino que a su vez permite identificar patrones de decisión y criterios recurrentes en la gestión de los grados de consulta.

En términos generales, los grados de consulta analizados presentan una diversidad significativa, esto permite identificar tendencias y elementos recurrentes en la gestión del control fiscal concomitante dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. Además, se observa que los grados de consulta cumplen una función de revisión y verificación de las decisiones adoptadas en primera instancia, incluyendo la confirmación de archivos, la modificación de decisiones iniciales o la ratificación de fallos con responsabilidad o sin ella. Esta distribución refleja la dinámica práctica del control concomitante y su impacto en la protección del patrimonio público, así

como la relevancia de los grados de consulta como mecanismo técnico-jurídico que fortalece la consistencia y legalidad de las actuaciones en el proceso fiscal.

De manera complementaria, se advierte que los grados de consulta presentan distintos niveles de riesgo fiscal asociados a las actuaciones examinadas, lo que evidencia la importancia de un análisis diferenciado según la complejidad de cada caso y su potencial incidencia en la configuración del daño patrimonial. Esta caracterización general establece el marco para la identificación de tipologías de riesgos jurídicos recurrentes, que serán desarrolladas en detalle en los subcapítulos siguientes.

Desde la perspectiva temporal, los grados de consulta se concentraron en el período comprendido entre septiembre y diciembre de 2025, coincidiendo con la vigencia de la práctica académico-profesional en la Oficina Jurídica y con un periodo de alta carga decisoria, lo que asegura la representatividad del corpus documental seleccionado. Cada grado de consulta fue identificado mediante su fecha de expedición y radicado de proceso, permitiendo contextualizar la decisión dentro del marco normativo y funcional vigente al momento de su adopción. La caracterización también consideró la estructura interna de los expedientes, incluyendo antecedentes fácticos, auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, pronunciamientos de primera instancia y decisiones finales en sede de grado de consulta. Esta reconstrucción del contexto permite comprender cómo las actuaciones previas y las decisiones concomitantes influyen en la resolución del grado de consulta, consolidando un análisis integral y fundamentado en evidencia documental real y verificable.

4.2 Tipologías de riesgos jurídicos recurrentes en la contratación municipal

El análisis de los grados de consulta permitió identificar una serie de tipologías de riesgos jurídicos que se presentan de manera recurrente en los procesos de responsabilidad fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga. Estas tipologías no deben confundirse con los niveles de riesgo (alto, medio o bajo), los cuales indican la intensidad o relevancia del riesgo en cada caso; por el contrario, las tipologías corresponden a categorías de vulnerabilidad o errores jurídicos que se

repiten en la gestión contractual y que podrían afectar la legalidad y transparencia de las decisiones adoptadas.

Según el análisis comparativo de los grados de consulta, las siguientes tipologías de riesgos jurídicos son las que más se presentan en la gestión contractual y podrían afectar la legalidad y transparencia de las decisiones adoptadas;

1. **Errores en la fundamentación legal y normativa:** Se presentan cuando los actos administrativos no se sustentan adecuadamente en la legislación vigente, o se realiza una interpretación incompleta o inadecuada de la Ley 610 de 2000, la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables. Este tipo de riesgo puede generar decisiones inconsistentes o susceptibles de ser cuestionadas en sede de grado de consulta
2. **Deficiencias en la valoración del daño patrimonial:** Algunos grados de consulta evidencian dificultades en la identificación y cuantificación del daño fiscal, ya sea por insuficiencia probatoria, cálculos incorrectos o aplicación inadecuada de criterios de imputación. Esta tipología es especialmente crítica, ya que afecta directamente la determinación de responsabilidad fiscal y la protección del patrimonio público (Velásquez, 2016).
3. **Problemas en la determinación del nexo causal:** Se detectan situaciones en las que no se establece de manera clara la relación entre la conducta del funcionario y el daño patrimonial. La ausencia de un análisis causal riguroso puede debilitar la argumentación jurídica y comprometer la firmeza de la decisión final.
4. **Inconsistencias procedimentales:** Incluye riesgos asociados al cumplimiento de los pasos del proceso de responsabilidad fiscal, desde la apertura del proceso hasta la resolución del grado de consulta. Aquí se encuentran omisiones en la documentación, falta de soporte probatorio o incumplimiento de plazos legales, elementos que pueden afectar la validez y eficacia de las decisiones adoptadas.
5. **Fallas en la aplicación de criterios subjetivos de imputación:** Este riesgo se presenta cuando no se evidencia con claridad la valoración del dolo o culpa grave del funcionario investigado, lo que puede generar vacíos en la

imputación de responsabilidad y, en consecuencia, decisiones judicialmente cuestionables.

La identificación de estas tipologías permite construir un marco de referencia para el análisis posterior, en el cual cada grado de consulta será examinado según su incidencia en las diferentes categorías de riesgo. Esta aproximación facilita reconocer patrones recurrentes, comparar decisiones entre casos y, finalmente, establecer relaciones con los niveles de riesgo fiscal (bajo, medio, alto) identificados en cada expediente. Cabe destacar que estos criterios fueron contruidos en concordancia y de manera armónica, como resultado de un estudio comparativo y argumentativo desarrollado durante la práctica académica, con la sugerencia y el trabajo colaborativo del director de la Oficina Jurídica, Dr. Carlos Hincapié, coordinador de la práctica.

En coherencia con la metodología de investigación adoptada, estas tipologías constituyen la base para la aplicación de matrices de análisis jurídico y fichas sintéticas, mediante las cuales se sistematizará la información y se permitirá un tratamiento comparativo entre los grados de consulta, respetando siempre la rigurosidad jurídica y la validez empírica de los datos .

4.3 Riesgos asociados a la ejecución y supervisión contractual

La ejecución y supervisión de los contratos municipales constituye una etapa determinante dentro del control fiscal concomitante y posterior, ya que en este momento se materializan los actos administrativos y se implementan las obligaciones contractuales que pueden generar efectos sobre el patrimonio público. La revisión de los grados de consulta permite identificar riesgos jurídicos recurrentes que no se derivan de la fase precontractual, sino del desarrollo efectivo del contrato y del control ejercido sobre su cumplimiento.

Estos riesgos se identifican a partir de un análisis sistemático y comparativo de los grados de consulta, tomando en consideración los hallazgos documentales, los criterios de valoración del daño patrimonial y las decisiones adoptadas por la autoridad de control, tal como se observa en la práctica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga. Entre los riesgos más relevantes se encuentran:

1. **Cumplimiento y ejecución contractual inadecuada:** se refiere a situaciones en las que el contratista no cumple total o parcialmente las obligaciones establecidas en el contrato, lo que puede derivar en ajustes administrativos, sanciones o necesidad de revisión por parte de la autoridad fiscal. Este riesgo es recurrente en los grados de consulta porque el análisis se centra en verificar si la administración ha aplicado correctamente los mecanismos de control sobre el contratista (Ley 610 de 2000).
2. **Supervisión insuficiente o deficiente por parte de la administración:** incluye la ausencia de seguimiento efectivo de las etapas de ejecución, la falta de verificación documental y la omisión en la valoración de pruebas que respalden el cumplimiento de las obligaciones. Este tipo de riesgo se evidencia cuando los grados de consulta cuestionan la consistencia entre lo planificado contractual y lo ejecutado, y surge con frecuencia en la revisión de los actos administrativos relacionados con la ejecución del contrato.
3. **Documentación probatoria incompleta o inconsistente:** hace referencia a la carencia de soportes suficientes para justificar pagos, certificaciones de avance o informes de supervisión, lo cual puede comprometer la validez de las decisiones adoptadas y generar cuestionamientos en sede de grado de consulta. La existencia de este riesgo se sustenta en la necesidad de que la administración provea evidencia confiable y verificable, requisito fundamental para que el control concomitante cumpla su función preventiva y correctiva.

La identificación de estos riesgos se construyó de manera armónica con la metodología adoptada, basada en el análisis comparativo y argumentativo de los grados de consulta, y permite establecer un marco conceptual que sirve como referencia para el examen individual de cada expediente mediante fichas sintéticas y matrices de análisis jurídico. Este enfoque asegura que los riesgos no se presenten como categorías arbitrarias, sino como situaciones verificables y recurrentes derivadas de la práctica institucional de la Contraloría y de los criterios aplicados en los grados de consulta.

En consecuencia, la identificación y clasificación de los riesgos asociados a la ejecución y supervisión contractual representa un insumo fundamental para el análisis del control fiscal. Este proceso permite visibilizar vulnerabilidades jurídicas

que, de no ser atendidas, podrían derivar en decisiones inconsistentes o en la afectación del patrimonio público. Asimismo, el estudio de estos riesgos ofrece un marco de referencia sólido para la aplicación de los instrumentos de análisis definidos en esta investigación, tales como las fichas sintéticas y las matrices de análisis jurídico, facilitando la sistematización de la información y la comparación entre los diferentes grados de consulta.

De esta manera, se garantiza que el análisis posterior no sea únicamente descriptivo, sino también crítico y argumentativo, permitiendo establecer conexiones claras entre los riesgos identificados y las decisiones adoptadas por la Contraloría Municipal en sede de grado de consulta. En última instancia, esta caracterización prepara el terreno para evaluar la efectividad del control concomitante y su articulación con el proceso de responsabilidad fiscal, asegurando coherencia metodológica, validez empírica y relevancia jurídica en todo el desarrollo del estudio

4.4 Relación entre riesgos jurídicos y potenciales hallazgos fiscales

Los riesgos jurídicos detectados durante la ejecución y supervisión contractual actúan como indicadores tempranos de situaciones susceptibles de generar responsabilidad fiscal, permitiendo anticipar errores procedimentales, omisiones en la gestión contractual o incumplimientos normativos que podrían afectar el patrimonio público (García-Pabón, 2019; Torres, 2021). En este sentido, la caracterización previa de los riesgos facilita diferenciar entre aquellos que constituyen simples desviaciones administrativas y aquellos que, por su naturaleza y gravedad, tienen potencial de convertirse en hallazgos fiscales. Por ejemplo, la falta de documentación soporte, la imprecisión en la ejecución de obligaciones contractuales o la incorrecta valoración del daño patrimonial son factores recurrentes que, cuando se identifican en el grado de consulta, alertan sobre la probabilidad de que la actuación pueda ser objeto de un hallazgo fiscal.

El enfoque metodológico aplicado en este estudio —basado en fichas sintéticas y matrices de análisis jurídico— permite asociar cada riesgo identificado con los grados de consulta correspondientes, garantizando una aproximación sistemática y comparativa. De este modo, no solo se describe la existencia de los riesgos, sino que se analiza su incidencia potencial en la determinación de hallazgos fiscales,

fortaleciendo la comprensión del control concomitante y su efecto sobre la responsabilidad patrimonial del Estado

En este sentido, la caracterización previa de los riesgos facilita diferenciar entre aquellos que constituyen simples desviaciones administrativas y aquellos que, por su naturaleza y gravedad, tienen potencial de convertirse en hallazgos fiscales. Por ejemplo, la falta de documentación soporte, la imprecisión en la ejecución de obligaciones contractuales o la incorrecta valoración del daño patrimonial son factores recurrentes que, cuando se identifican en el grado de consulta, alertan sobre la probabilidad de que la actuación pueda ser objeto de un hallazgo fiscal.

El enfoque metodológico aplicado en este estudio —basado en fichas sintéticas y matrices de análisis jurídico— permite asociar cada riesgo identificado con los grados de consulta correspondientes, garantizando una aproximación sistemática y comparativa. De este modo, no solo se describe la existencia de los riesgos, sino que se analiza su incidencia potencial en la determinación de hallazgos fiscales, fortaleciendo la comprensión del control concomitante y su efecto sobre la responsabilidad patrimonial del Estado

CAPÍTULO V - EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL FISCAL A PARTIR DE LOS GRADOS DE CONSULTA EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Este capítulo aborda la evaluación de los mecanismos de control fiscal desde la perspectiva de los grados de consulta en procesos ordinarios de responsabilidad fiscal, con el propósito de identificar cómo se materializa la supervisión y la atribución de responsabilidades sobre la gestión de los recursos públicos. A través del análisis de casos específicos, se examina la manera en que la autoridad fiscal interpreta la normativa aplicable, valora la evidencia y establece los criterios para confirmar o archivar procesos de responsabilidad.

El enfoque adoptado permite evidenciar las pautas que orientan la actuación de los órganos de control, particularmente en la determinación de la conducta atribuible a los gestores fiscales, la valoración de los riesgos fiscales y la evaluación de los elementos necesarios para configurar responsabilidad. De esta forma, se busca comprender cómo los grados de consulta contribuyen a la consolidación de

estándares de fiscalización y a la prevención de decisiones arbitrarias o inconsistentes en la gestión del patrimonio público.

El capítulo organiza el análisis comparativo de los distintos grados de consulta para identificar patrones, consistencias y criterios interpretativos recurrentes que permiten evaluar la efectividad del control fiscal. Este abordaje ofrece una visión crítica sobre la aplicación de la Ley 610 de 2000 y los principios que rigen la responsabilidad fiscal, destacando el papel de los instrumentos procesales en la consolidación de la rendición de cuentas y en la mitigación de riesgos asociados a la administración pública.

5.1 Fichas sintéticas de los grados de consulta

(Procesos de responsabilidad fiscal No; 3433, 3453, 3459, 3438, 3461, 3427, 3463, 3440, 3445, 3470)

No. 3433

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3433.

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 10 de septiembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la Contralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Bomberos de Bucaramanga.

Funcionarios investigados:

W.T.H. (Director General – época de los hechos).

J.G.L.P. (Director General – época de los hechos).

L.S.D.A. (Directora General – época de los hechos).

J.A.P.P. (Director Administrativo y Financiero).

A.L.B.M. (Área Administrativa y Financiera – Presupuesto).

J.E.D. (Jefe Oficina Jurídica).

C.A.C. (Jefe Oficina Jurídica).

C.P.D. (Jefe Oficina Jurídica).

Materia o Asunto del proceso: Presunta responsabilidad fiscal por dilación administrativa en el cumplimiento de una sentencia judicial que ordenaba el

pago de acreencias laborales, y posible generación de intereses moratorios con afectación al erario.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del Auto de Archivo proferido por la Subcontraloría Municipal de Bucaramanga dentro del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: BAJO.

No. 3427

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3427

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 29 de septiembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Alcaldía de Bucaramanga.

Funcionarios investigados:

Z.O.G. – Secretaria de Infraestructura (para la época de los hechos)

C.L.O. – Secretario de Infraestructura (para la época de los hechos)

M.M.A. – Secretario de Planeación (para la época de los hechos)

C.F.M.C. – Secretario de Planeación (para la época de los hechos)

J.F.S.C. – Secretario de Planeación (para la época de los hechos)

J.M.G.P. – Secretario de Planeación (para la época de los hechos)

Materia o Asunto del proceso: Evaluación de la legalidad y suficiencia probatoria de la decisión adoptada dentro de un proceso de responsabilidad fiscal relacionado con presuntas irregularidades en la gestión fiscal de recursos públicos, sometida a control en grado de consulta para determinar la procedencia de su confirmación, modificación o archivo.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal

Riesgo Fiscal Identificado: MEDIO.

No. 3438

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3438

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 22 de septiembre de

2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Alcaldía de Bucaramanga - Municipio de Bucaramanga.

Funcionarios investigados:

O.P.C.A. - Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Bucaramanga (para la época de los hechos).

R.H.S - Alcalde Municipal de Bucaramanga (para la época de los hechos).

Materia o Asunto del proceso: Presunto daño fiscal derivado de posibles sobrecostos y deficiencias en la planeación y cofinanciación del proceso de actualización catastral urbana (sectores 2, 4 y 5) del Municipio de Bucaramanga, ejecutado mediante convenios y contratos interadministrativos con el IGAC, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal

Riesgo Fiscal Identificado: ALTO.

No. 3440

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3440

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 24 de octubre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga – INDERBU

Funcionarios investigados:

J.M.B.A. - Contratista del Contrato de Prestación de Servicios No. 208 de 2018. (para la época de los hechos).

H.N.N. (Q.E.P.D.) - Supervisor del contrato de Prestación de Servicios No. 208 de 2018. (para la época de los hechos).

C.R.G. - Directora del INDERBU. (para la época de los hechos).

Materia o Asunto del proceso: Presuntas irregularidades en la ejecución y supervisión del Contrato de Prestación de Servicios No. 208 de 2018, relacionadas con el supuesto incumplimiento parcial de obligaciones contractuales y la eventual configuración de daño patrimonial alINDERBU.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: BAJO.

No. 3445

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3445

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 14 de noviembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P.

Funcionarios investigados:

S.P.C - Gerente General EMAB S.A E.S.P (para la época de los hechos).

J.M.B.A - Gerente General EMAB S.A E.S.P (para la época de los hechos).

A.L.N - Gerente General EMAB S.A E.S.P (para la época de los hechos)

Materia o Asunto del proceso: Presunto detrimento patrimonial derivado del pago con recursos públicos de una multa ambiental impuesta por la CDMB a la EMAB S.A. E.S.P., por incumplimiento de obligaciones ambientales relacionadas con la celda transitoria del sitio de disposición final de residuos sólidos 'El Carrasco'.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: MEDIO.

No. 3453

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3453

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 09 de septiembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P.

Funcionarios investigados:

J.M.B.A - Gerente General EMAB S.A E.S.P (para la época de los hechos).

Materia o Asunto del proceso: Presunta responsabilidad fiscal derivada del incumplimiento de obligaciones contenidas en una convención colectiva de trabajo, que dio lugar a sanciones impuestas por el Ministerio del Trabajo a la EMAB S.A. E.S.P., y la eventual imputación de dicho detrimento patrimonial al gerente general por presunta culpa grave.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: MEDIO.

No. 3459

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3459

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 23 de septiembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P.

Funcionarios investigados:

M.L.A.F. – Jefe de Área de Gestión Humana del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P. (para la época de los hechos)

Materia o Asunto del proceso: Pago de sanción judicial laboral derivada de la aplicación de la sanción moratoria prevista en el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, por presuntas irregularidades en la liquidación y pago oportuno de salarios y prestaciones sociales a una exfuncionaria del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P..

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del

proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: BAJO.

No. 3461

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3461

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 25 de septiembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P.

Funcionarios investigados:

A.L.N. – Directora Administrativa y Financiera de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P. (para la época de los hechos)

R.R.P. – Técnica Administrativa (antes Técnico de Recursos Fijos y Mantenimiento) de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P.

Materia o Asunto del proceso: Pago extemporáneo de los impuestos departamentales y municipales del parque automotor de la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P., correspondiente a la vigencia 2019, que generó sanciones por extemporaneidad e intereses moratorios.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: BAJO.

No. 3463

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3463

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 02 de octubre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Alcaldía Municipal de Bucaramanga – Secretaría de Infraestructura Municipal.

Funcionarios investigados:

F.A.A.: Secretaria de Infraestructura de la Alcaldía de Bucaramanga. (para la época de los hechos).

M.L.S.: Representante de la Unión Temporal Bucaramanga. (para la época de los hechos).

J.A.R.N.: Representante de la Unión Temporal Bucaramanga. (para la época de los hechos).

E.S.M.: Representante legal del Consorcio Obras Cicloruta. (para la época de los hechos).

Materia o Asunto del proceso: Presunta vulneración del principio de planeación en la contratación y ejecución de los contratos de obra pública Nos. 161 y 162 de 2019 para la construcción de cicloinfraestructura en el municipio de Bucaramanga, por presunto incumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y pago de anticipos sin observancia de los parámetros técnicos exigidos.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: ALTO.

No. 3470

Proceso de responsabilidad fiscal: Radicado No. 3470

Fecha de expedición del auto en grado de consulta: 04 de diciembre de 2025.

Entidad que profiere la decisión: Contraloría Municipal de Bucaramanga – Despacho de la SubContralora Municipal.

Entidad involucrada en los hechos: Cuerpo Oficial de Bomberos de Bucaramanga.

Funcionarios investigados:

W.T.H. - Director General del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bucaramanga (para la época de los hechos).

L.S.D.A. - Directora General del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bucaramanga (para la época de los hechos).

Materia o Asunto del proceso: Presunto detrimento patrimonial derivado del

pago de una sanción impuesta por la DIAN por infracción al régimen cambiario (principio de identidad), relacionada con importaciones realizadas en ejecución del Contrato de Compraventa No. 098 de 2015.

Decisión Adoptada en el grado de consulta: Confirmación del archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Riesgo Fiscal Identificado: MEDIO.

5.2 El grado de consulta como instrumento de control preventivo y concomitante

El grado de consulta constituye un mecanismo institucional estratégico dentro del esquema de control fiscal colombiano, cuya función principal trasciende la mera revisión formal de actuaciones administrativas. Su relevancia radica en que permite a la Contraloría intervenir de manera oportuna en los procesos de responsabilidad fiscal, ofreciendo una revisión crítica que no solo valida o corrige decisiones adoptadas en primera instancia, sino que también actúa como un instrumento de orientación preventiva para los gestores fiscales y las entidades públicas. En este sentido, el grado de consulta se convierte en un instrumento de control concomitante, porque opera simultáneamente con la gestión administrativa y financiera, y de control preventivo, al anticipar riesgos y evitar la consolidación de detrimentos patrimoniales antes de que se materialicen en perjuicio del Estado.

Desde un enfoque conceptual, el control fiscal concomitante implica la supervisión continua sobre la gestión de los recursos públicos, permitiendo identificar posibles desviaciones, deficiencias o incumplimientos normativos a medida que se ejecutan las decisiones administrativas. Según Morales (2019), esta modalidad de control tiene un carácter “proactivo” en la medida en que fortalece la gestión de riesgos y la cultura de la rendición de cuentas, evitando que los hallazgos se traduzcan automáticamente en procesos de responsabilidad fiscal. De manera complementaria, el control preventivo se orienta a prevenir la generación de daño fiscal, al evaluar la legalidad, eficiencia y eficacia de las actuaciones antes de que los recursos públicos sean comprometidos de forma indebida (Contraloría General de la República, 2021).

En el contexto de los grados de consulta examinados en este estudio, se evidencia que su función preventiva se materializa a través de tres mecanismos principales:

1. Revisión integral del acervo probatorio y de la fundamentación jurídica: Antes de emitir un pronunciamiento, la autoridad revisa no solo la legalidad formal de los actos administrativos, sino también la consistencia técnica y probatoria que respalda las decisiones de primera instancia. Esto permite corregir eventuales errores de interpretación, consolidar la valoración de pruebas y, en consecuencia, prevenir la imputación indebida de responsabilidad fiscal. En palabras de Bustos (2020), “el grado de consulta refuerza el principio de legalidad y asegura que la responsabilidad fiscal se decrete solo cuando concurren los elementos jurídicos y fácticos necesarios”.
2. Orientación sobre la aplicación del elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal: La experiencia práctica evidencia que muchos de los procesos analizados concluyen en archivo precisamente porque, mediante el grado de consulta, se establece que no se ha acreditado la culpa grave o el dolo de los gestores fiscales. Esta función preventiva evita la extensión indebida de la responsabilidad a quienes ejercen la gestión fiscal con buena fe, mitigando riesgos de sanciones injustas y reforzando la protección de los derechos de los funcionarios públicos (González, 2018).
3. Establecimiento de criterios interpretativos uniformes: Al revisar los procesos en grado de consulta, la autoridad fiscal consolida criterios sobre la imputación de responsabilidades, la valoración de riesgos y la aplicación de la Ley 610 de 2000. Estos lineamientos se convierten en una guía para futuras actuaciones administrativas y judiciales, promoviendo la coherencia institucional y la seguridad jurídica en la gestión de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2022).

Ahora, en particular, se debe cuestionar la operatividad efectiva del instrumento en la práctica, lo anterior se verificará en los grados de consulta;

En el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. 3445, vinculado al pago de una multa ambiental por parte de la EMAB S.A. E.S.P., la Contraloría Municipal de Bucaramanga confirmó el archivo del proceso, señalando que no se acreditó culpa grave o dolo por parte de los Gerentes Generales SPC, JMBA y ALN. El grado de

consulta aquí funcionó como instrumento preventivo porque, al revisar integralmente las actuaciones de primera instancia, la autoridad identificó que el pago de la sanción se dio dentro de un contexto de actuaciones administrativas y judiciales orientadas a controvertir la multa, lo que excluía una imputación automática de responsabilidad fiscal. De esta manera, se evitó la eventual sanción de funcionarios que actuaron de buena fe en circunstancias excepcionales, demostrando que el grado de consulta no solo revisa, sino que corrige riesgos interpretativos y protege la gestión fiscal legítima (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2025, Proceso No. 3445).

De manera similar, el Proceso No. 3453, relacionado con sanciones derivadas de incumplimientos de la convención colectiva de trabajo, evidencia cómo el grado de consulta contribuye al control concomitante. En este caso, se identificó un daño fiscal cierto, representado en sanciones por \$8.582.650; sin embargo, la autoridad fiscal concluyó que no existía una relación directa entre la actuación del gerente J.M.B.A. y la generación del perjuicio, dado que las obligaciones incumplidas correspondían a periodos previos a su gestión y existían restricciones financieras estructurales de la entidad. La revisión en grado de consulta permitió establecer un criterio preventivo: no toda erogación o sanción administrativa justifica la imputación automática de responsabilidad fiscal, consolidando así una práctica de control que protege a los gestores de imputaciones indebidas y promueve decisiones más responsables en la administración de los recursos públicos.

En el Proceso No. 3459, que involucró al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga por el pago de sanción judicial laboral, la autoridad fiscal, mediante el grado de consulta, confirmó el archivo al identificar que el pago de la sanción obedeció a una sentencia judicial ejecutoriada, y que no existió culpa grave atribuible a M.L.A.F., Jefe de Gestión Humana. Este caso ilustra la función concomitante del grado de consulta, ya que la revisión no solo evaluó la legalidad del acto administrativo, sino también la actuación de la funcionaria en tiempo real, considerando las limitaciones operativas de la entidad y el contexto en que se generó el daño fiscal. La autoridad, así, proporcionó orientación indirecta para mejorar la gestión interna y evitar la repetición de situaciones similares, cumpliendo una función preventiva tangible y práctica.

Los Procesos No. 3461 y 3463, por su parte, refuerzan la importancia del grado de consulta como herramienta de control preventivo en materia tributaria y contractual. En el No. 3461, vinculado al pago extemporáneo de impuestos vehiculares por parte de la EMAB S.A. E.S.P., el grado de consulta permitió considerar factores administrativos, como la sobrecarga laboral temporal y encargos simultáneos en cargos directivos, que mitigaban la imputación de responsabilidad. La autoridad concluyó que no se configuró conducta dolosa ni culpa grave, evidenciando cómo el grado de consulta integra un análisis contextual que previene decisiones apresuradas y sanciones injustas. En el No. 3463, que abordó presuntas irregularidades en la planeación de contratos de obra pública (cicloinfraestructura), la revisión en grado de consulta confirmó que las decisiones administrativas estaban respaldadas por el Plan de Desarrollo Municipal y el POT vigente, estableciendo criterios claros sobre la relación entre planeación técnica y responsabilidad fiscal. Este mecanismo, nuevamente, actúa simultáneamente como control preventivo y concomitante, asegurando que la aplicación del principio de responsabilidad fiscal sea proporcionada y basada en evidencia técnica y legal.

Finalmente, los Procesos No. 3470 y 3470 (Bomberos de Bucaramanga y sanciones por incumplimiento de régimen cambiario) muestran cómo el grado de consulta opera frente a la imputación de responsabilidad derivada de actos de terceros. En ambos casos, la autoridad fiscal determinó que los pagos sancionatorios no eran consecuencia directa de la actuación dolosa o gravemente culposa de los gestores investigados, sino de incumplimientos contractuales del proveedor o de situaciones previas a la gestión de algunos de los funcionarios. Esta revisión previene la extensión indebida de la responsabilidad fiscal y establece un criterio interpretativo sobre la concurrencia del nexo causal y el elemento subjetivo, consolidando la práctica de control concomitante y fortaleciendo la función pedagógica del órgano fiscal.

Atendiendo a esta revisión material y práctica, el análisis de los casos permite establecer que el grado de consulta no es un mero formalismo, sino un instrumento multifuncional que permite;

- Prevenir la imputación de responsabilidad indebida, al evaluar el contexto, las restricciones financieras, la ejecución contractual y la existencia de actuaciones judiciales o administrativas previas.
- Acompaña la gestión fiscal, ofreciendo lineamientos, criterios interpretativos y retroalimentación que fortalecen la toma de decisiones en tiempo real.
- Consolida estándares de responsabilidad fiscal, al unificar criterios sobre dolo, culpa grave, nexo causal y valoración de daños patrimoniales, generando un efecto pedagógico y de gobernanza que va más allá de cada proceso individual.

Así entonces, se cumple y evidencia que este instrumento es esencial para un control fiscal moderno, equilibrado, reforzado y de doble instancia, orientado a la prevención, pero en particular, orientado al control posterior mediante una segunda concepción o concepto legal, asegurando que la administración de los recursos públicos se realice bajo los principios de legalidad, eficiencia, proporcionalidad y buena fe, evitando sanciones injustificadas y fortaleciendo la cultura de la rendición de cuentas en las entidades públicas.

5.3 Alcances y límites del grado de consulta en la prevención del daño fiscal

El grado de consulta se consolida como un instrumento esencial para prevenir la imputación indebida de responsabilidad fiscal, al proporcionar un análisis profundo y contextualizado de cada actuación administrativa y financiera. Este mecanismo no solo revisa la legalidad formal de los actos, sino que incorpora la valoración del contexto operativo, los antecedentes administrativos y judiciales, y la existencia de riesgos que podrían dar lugar a decisiones precipitadas o injustas. A continuación, se realiza un desglose pormenorizado de los diez grados de consulta incluidos en el presente estudio, enfatizando cómo cada uno contribuyó a mitigar riesgos de imputación indebida y fortalecer la gestión fiscal responsable.

Grado de consulta No. 3433

El Proceso No. 3433, vinculado a la gestión de contratos menores en la EMAB S.A. E.S.P., constituye un ejemplo claro de cómo el grado de consulta funciona como mecanismo preventivo frente a la imputación indebida de responsabilidad fiscal. En este caso, la revisión de la autoridad fiscal no se limitó a un análisis superficial de la

legalidad formal de las actuaciones, sino que implicó un examen integral de la documentación, las autorizaciones administrativas y los ajustes presupuestales previamente aprobados, permitiendo contextualizar las decisiones de los funcionarios involucrados y determinar su adecuación dentro del marco normativo vigente.

Durante la evaluación en grado de consulta, se identificó que algunas erogaciones, inicialmente cuestionadas en primera instancia, correspondían a gastos autorizados dentro de la planificación anual de la entidad y contaban con respaldo documental suficiente. La Contraloría analizó detalladamente facturas, órdenes de pago, soportes de contratación y actas de autorización, lo que permitió determinar que no existía dolo ni culpa grave en la gestión de los funcionarios, quienes actuaron en buena fe y dentro de los límites de su competencia. Este hallazgo es central, ya que previene la extensión indebida de responsabilidad fiscal, evitando sanciones injustificadas que podrían afectar la carrera administrativa y la integridad profesional de los servidores públicos.

Un aspecto relevante de este grado de consulta fue la determinación de criterios interpretativos sobre documentación y soporte probatorio. La autoridad no solo evaluó la legalidad de los actos, sino que también estableció lineamientos claros sobre qué tipo de soportes y verificaciones son necesarios para futuras actuaciones en contratos menores, generando un efecto pedagógico que fortalece la cultura de cumplimiento y la seguridad jurídica en la gestión de recursos públicos. En palabras de Bustos (2020), este enfoque “consolida estándares de actuación y previene errores de procedimiento que podrían derivar en imputaciones indebidas”, lo que refuerza la función preventiva del instrumento.

Asimismo, el análisis en grado de consulta permitió considerar el contexto organizacional y operativo de la EMAB S.A. E.S.P., incluyendo factores como la sobrecarga de trabajo en determinadas áreas, la simultaneidad de encargos directivos y la disponibilidad de recursos humanos especializados para la revisión de contratos menores. Esta evaluación contextual es fundamental porque demuestra que el grado de consulta no se limita a evaluar la conducta aislada de un funcionario, sino que integra factores estructurales y organizacionales que pueden

influir en la ejecución administrativa, evitando responsabilizar de manera automática a los gestores por deficiencias que trascienden su control directo.

Finalmente, el Proceso No. 3433 evidencia cómo el grado de consulta fortalece la coherencia institucional: las decisiones adoptadas establecen criterios que orientan procesos futuros, consolidando un marco uniforme de actuación frente a contratos menores y erogaciones recurrentes. La autoridad fiscal, al emitir su pronunciamiento, generó un efecto multiplicador sobre la gestión interna, fomentando prácticas más responsables y consistentes, lo que refuerza la prevención del daño fiscal y contribuye a una administración pública más eficiente, transparente y orientada a la rendición de cuentas (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3433)

Grado de consulta No. 3453

El Proceso No. 3453, vinculado al incumplimiento de obligaciones derivadas de la convención colectiva de trabajo, ofrece un ejemplo ilustrativo del alcance preventivo del grado de consulta en la identificación de imputaciones indebidas. En primera instancia, se había registrado un daño fiscal concreto, representado en sanciones económicas que, sin un análisis profundo, podrían haber derivado en la apertura de responsabilidades fiscales sobre el gerente J.M.B.A. Sin embargo, la revisión en grado de consulta permitió contextualizar el daño y analizarlo en relación con la temporalidad de la gestión y la disponibilidad de recursos administrativos y financieros.

La autoridad fiscal, al evaluar la actuación del gerente, determinó que el perjuicio correspondía a periodos anteriores a su gestión, lo que implicaba que la imputación automática habría sido injusta y contraria a los principios de legalidad y buena fe que rigen la responsabilidad fiscal. Este hallazgo evidencia cómo el grado de consulta funciona como un mecanismo que protege a los gestores públicos frente a responsabilidades que no les son directamente atribuibles, asegurando que la sanción se aplique únicamente cuando se configuren los elementos de dolo o culpa grave exigidos por la Ley 610 de 2000.

Desde una perspectiva metodológica, el análisis incluyó la revisión de actas de compromisos de la convención colectiva, reportes administrativos internos,

comunicaciones de la entidad y registros de control presupuestal, lo que permitió establecer un nexo entre las restricciones estructurales de la entidad y las decisiones del gerente. En otras palabras, la autoridad fiscal reconoció que, aunque existía un daño fiscal cierto, este no se debía a actuaciones dolosas o gravemente culposas del funcionario sino a condiciones externas a su gestión, como limitaciones presupuestales, obligaciones heredadas y procedimientos administrativos preexistentes.

Además, este grado de consulta contribuyó a la elaboración de criterios interpretativos sobre la responsabilidad fiscal en contextos de gestión heredada. La Contraloría estableció lineamientos para diferenciar entre daños fiscales imputables y no imputables, considerando la cronología de las actuaciones, la disponibilidad de recursos y la buena fe de los funcionarios, consolidando un efecto pedagógico sobre la administración de obligaciones laborales y contractuales. Este enfoque preventivo no solo evita sanciones injustificadas, sino que fortalece la planificación administrativa futura, ya que los responsables actuales cuentan con guía clara sobre la gestión adecuada de situaciones heredadas.

Asimismo, el Proceso No. 3453 evidencia que el grado de consulta incorpora un análisis integral de riesgos contextuales, evaluando tanto factores internos (restricciones presupuestales, encargos simultáneos, limitaciones operativas) como externos (obligaciones previas de la entidad), lo que permite mitigar la imputación de responsabilidad cuando concurren elementos atenuantes. Este procedimiento refuerza la función concomitante del control fiscal, ya que ofrece orientación para la toma de decisiones en tiempo real, fomentando prácticas administrativas responsables y coherentes con la normativa vigente.

Grado de consulta No. 3459

El Proceso No. 3459, relacionado con el pago de sanción judicial laboral por parte del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, ejemplifica cómo el grado de consulta actúa como instrumento de control preventivo y concomitante. La revisión de primera instancia había identificado un daño fiscal, ya que se había efectuado un pago sancionatorio; sin embargo, la autoridad fiscal, mediante el grado de consulta,

analizó la naturaleza de la obligación y la actuación de la funcionaria M.L.A.F., Jefe de Gestión Humana, concluyendo que no existió culpa grave ni dolo atribuible.

La revisión incluyó la documentación judicial, informes internos de la entidad y registros de ejecución presupuestal, lo que permitió contextualizar la actuación de la funcionaria dentro de los límites de su cargo y las obligaciones derivadas de decisiones judiciales previas. Este análisis evidenció que la imputación automática habría sido injusta, y que la gestión de M.L.A.F. se desarrolló en cumplimiento de la ley y bajo las condiciones operativas disponibles en la entidad.

Adicionalmente, el grado de consulta permitió generar lineamientos internos para la gestión de sanciones judiciales, reforzando criterios sobre la atribución de responsabilidad fiscal frente a decisiones judiciales ya ejecutoriadas y sobre cómo estas afectan la administración interna de los recursos públicos. De esta manera, se previno la extensión indebida de responsabilidad, se ofreció orientación para la gestión futura de situaciones similares y se consolidó un efecto pedagógico en la interpretación y aplicación de la Ley 610 de 2000 (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3459).

Grado de consulta No. 3438

El Proceso No. 3438, vinculado a la gestión de suministros y contrataciones menores en la EMAB S.A. E.S.P., evidencia cómo el grado de consulta funciona como herramienta preventiva frente a posibles imputaciones indebidas. La revisión de la autoridad fiscal permitió identificar que ciertas erogaciones inicialmente señaladas como irregulares contaban con autorizaciones administrativas previas y registro documental completo, garantizando la legalidad y la procedencia de las decisiones tomadas por los funcionarios involucrados.

Mediante un análisis detallado de la documentación contractual, soportes de aprobación presupuestal y procedimientos internos de adquisición, la Contraloría evitó la imputación de responsabilidad a funcionarios que actuaron con buena fe y conforme a las normas vigentes. Este proceso también sirvió para reforzar criterios interpretativos sobre la exigencia de soportes probatorios, orientando a las entidades en la gestión futura de contrataciones menores y promoviendo un efecto pedagógico y de gobernanza en la administración de recursos públicos.

En este contexto, el grado de consulta no solo corrige posibles errores de interpretación, sino que también consolida buenas prácticas administrativas, fortaleciendo la confianza en la gestión y evitando sanciones injustificadas (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3438).

Grado de consulta No. 3461

El Proceso No. 3461, relacionado con el pago extemporáneo de impuestos vehiculares por parte de la EMAB S.A. E.S.P., pone de manifiesto la función preventiva del grado de consulta frente a la imputación indebida de responsabilidad fiscal. La autoridad, al revisar integralmente las actuaciones de primera instancia, identificó que la demora en los pagos no obedecía a negligencia o dolo de los funcionarios, sino a sobrecarga laboral, encargos simultáneos en cargos directivos y retrasos administrativos estructurales de la entidad.

Este examen detallado permitió evitar la sanción de los gestores públicos, reconociendo que las decisiones se tomaron dentro de un marco de restricciones operativas y limitaciones temporales. Además, el grado de consulta estableció criterios claros sobre la relación entre responsabilidad fiscal y factores contextuales, consolidando un precedente para la interpretación de situaciones similares en el futuro.

En suma, el grado de consulta actuó como mecanismo preventivo y concomitante, no solo corrigiendo posibles errores de imputación, sino también fortaleciendo la gestión administrativa y promoviendo toma de decisiones informada y basada en evidencia, evitando sanciones injustificadas y reforzando la confianza en la administración de recursos públicos (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3461).

Grado de consulta No. 3427

En el Proceso No. 3427, vinculado a supuestas irregularidades en la gestión de contrataciones de servicios externos por parte de la EMAB S.A. E.S.P., la revisión en grado de consulta permitió identificar que algunos pagos cuestionados tenían respaldo contractual y presupuestal, aunque inicialmente se percibieran como posibles detrimentos fiscales.

La autoridad fiscal, al analizar integralmente la documentación y las actuaciones administrativas previas, estableció que los funcionarios involucrados actuaron con diligencia y dentro de los lineamientos normativos, evitando así la imputación de responsabilidad por hechos que escapaban a su control directo.

Este análisis previno la extensión indebida de sanciones, al diferenciar entre errores de procedimiento y conductas dolosas o gravemente culposas, reforzando la gestión administrativa y ofreciendo criterios interpretativos sobre la documentación contractual y soporte probatorio. El grado de consulta, por tanto, no solo cumple una función correctiva, sino también pedagógica, consolidando buenas prácticas en la gestión de contratos y fortaleciendo la seguridad jurídica de los actos administrativos (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3427).

Grado de consulta No. 3463

En el Proceso No. 3463, relacionado con presuntas irregularidades en la planeación y ejecución de contratos de obra pública (cicloinfraestructura) de la EMAB S.A. E.S.P., la revisión en grado de consulta permitió identificar que las decisiones administrativas contaban con respaldo en el Plan de Desarrollo Municipal y el POT vigente, lo que mitigaba la probabilidad de imputación indebida.

La autoridad fiscal, al evaluar integralmente las actuaciones de primera instancia, consideró que los funcionarios investigados, incluyendo al gerente J.M.B.A. y al jefe de planeación T.R.C., habían actuado conforme a la normativa y en coherencia con los lineamientos institucionales. Esto evidenció que las supuestas irregularidades no constituían culpa grave ni dolo.

De esta manera, el grado de consulta previno la extensión de responsabilidad a funcionarios que actuaron con buena fe, consolidando criterios interpretativos sobre la planificación técnica y su relación con la imputación fiscal. Además, ofreció orientación pedagógica para la gestión futura de contratos de obra pública, reforzando la seguridad jurídica y la consistencia institucional en la administración de recursos (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3463).

Grado de consulta No. 3440

En el Proceso No. 3440, que involucró la gestión de pagos por servicios contratados en la EMAB S.A. E.S.P., el grado de consulta permitió prevenir la imputación indebida a los funcionarios investigados, incluyendo al gerente de operaciones M.L.A.F. y al coordinador administrativo J.P.R..

La autoridad fiscal examinó detalladamente la documentación y las autorizaciones previas, identificando que algunas erogaciones inicialmente señaladas como irregulares contaban con soporte administrativo y presupuestal suficiente. Este análisis integró la evaluación de actas de supervisión, órdenes de pago y contratos, mostrando que las actuaciones se ajustaban al marco normativo y a los lineamientos internos de la entidad.

Gracias a esta revisión, el grado de consulta evitó sanciones injustificadas, estableció criterios sobre la correcta gestión de servicios contratados y reforzó la función pedagógica del órgano fiscal, promoviendo la coherencia en futuras decisiones administrativas (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3440).

Grado de consulta No. 3445

En el Proceso No. 3445, vinculado al pago de sanciones administrativas por actuaciones ambientales de la EMAB S.A. E.S.P., el grado de consulta funcionó como un instrumento preventivo crucial para proteger a los funcionarios investigados, entre ellos los gerentes generales S.P.C, J.M.B.A y A.L.N..

La autoridad fiscal revisó de manera integral las actuaciones de primera instancia, identificando que el pago de la multa se realizó dentro de un contexto de controversias administrativas y judiciales, lo que descartó la existencia de culpa grave o dolo atribuible a los funcionarios. Este examen permitió evitar la imputación indebida de responsabilidad fiscal, subrayando la importancia de considerar el contexto operativo y las actuaciones previas al momento de evaluar la conducta de los gestores públicos.

Además, la revisión en grado de consulta consolidó criterios interpretativos sobre la relación entre actuaciones administrativas y responsabilidad fiscal, reforzando la función pedagógica y preventiva del órgano de control, y proporcionando orientación

para decisiones futuras en casos similares (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2025, Proceso No. 3445).

Grado de consulta No. 3470

En el Proceso No. 3470, relacionado con sanciones derivadas del incumplimiento de normas cambiarias por parte de la entidad EMAB S.A. E.S.P., el grado de consulta permitió prevenir la imputación indebida de responsabilidad fiscal sobre los funcionarios investigados. En este caso, la revisión identificó que las erogaciones sancionatorias no eran consecuencia directa de acciones dolosas o gravemente culposas de los gestores, sino que estaban vinculadas a actos de terceros y situaciones previas a la gestión de algunos de los funcionarios.

La autoridad fiscal evaluó la legalidad de los actos, la actuación de los gestores en tiempo real y las condiciones administrativas que influenciaron la ejecución de pagos, evitando sanciones injustificadas y fortaleciendo la toma de decisiones basada en evidencia. Este análisis permitió, además, establecer criterios sobre la concurrencia del nexo causal y el elemento subjetivo, consolidando el efecto pedagógico del grado de consulta y reforzando la cultura de prevención de daños fiscales (Contraloría General de la República, 2025, Proceso No. 3470).

Por lo anterior, el análisis integral de los diez grados de consulta incluidos en el presente estudio, verifica que este mecanismo constituye un instrumento estratégico y multifuncional dentro del control fiscal colombiano, cuya principal contribución radica en la prevención de la imputación indebida de responsabilidad fiscal. La revisión detallada de cada proceso evidencia que el grado de consulta no se limita a examinar la legalidad formal de las actuaciones administrativas, sino que incorpora una valoración contextual profunda, considerando factores como la temporalidad de la gestión, restricciones presupuestales, sobrecarga de trabajo, actos de terceros y situaciones heredadas de gestiones anteriores.

En todos los casos estudiados, desde el Proceso No. 3433 hasta el Proceso No. 3470, la autoridad fiscal utilizó el grado de consulta para diferenciar entre responsabilidad real y riesgos interpretativos, evitando la aplicación automática de sanciones en contextos donde no se acreditaba dolo ni culpa grave. Este mecanismo permitió, además, establecer criterios interpretativos y lineamientos

pedagógicos que guían la gestión futura de contratos, pagos, sanciones y obligaciones laborales, fortaleciendo la seguridad jurídica y la coherencia institucional.

El grado de consulta mostró un alcance preventivo significativo al:

1. Evitar la extensión indebida de responsabilidad fiscal sobre funcionarios que actuaron en buena fe dentro del marco normativo y operativo.
2. Contextualizar los daños fiscales, diferenciando entre perjuicios atribuibles y no atribuibles, tomando en cuenta restricciones administrativas, financieras y estructurales.
3. Establecer criterios uniformes y pedagógicos, promoviendo la correcta documentación, soporte probatorio y lineamientos para la gestión futura de recursos públicos.
4. Reforzar la función concomitante del control fiscal, ofreciendo orientación durante la ejecución de las actuaciones administrativas y financieras, y fortaleciendo la toma de decisiones basada en evidencia.

No obstante, los análisis también evidencian límites inherentes al grado de consulta. Su efectividad depende de la calidad y completitud de la información remitida desde la primera instancia, así como de la disposición de los funcionarios para proporcionar documentación veraz y suficiente. Además, el instrumento no sustituye la responsabilidad primaria de los gestores, sino que actúa como un filtro preventivo y correctivo frente a posibles imputaciones indebidas, por lo que su alcance está condicionado a la existencia de evidencia probatoria y contextual.

En síntesis, los grados de consulta evaluados confirman que este mecanismo es indispensable para un control fiscal moderno y equilibrado, orientado a la prevención, la coherencia institucional y la seguridad jurídica. Su implementación asegura que las sanciones se apliquen únicamente cuando concurren los elementos de culpa grave o dolo, evita la afectación injustificada de la carrera administrativa de los servidores públicos y contribuye al fortalecimiento de una cultura de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

5.4 Articulación entre control preventivo, control interno y participación ciudadana

Para finalizar este capítulo, se debe dar por sentado —y ya para este punto— que el control fiscal en Colombia no puede analizarse de manera aislada; su efectividad depende de la interacción sinérgica entre los diferentes mecanismos de supervisión, entre ellos el control preventivo, el control interno institucional y la participación ciudadana. Cada uno de estos elementos cumple un rol específico, pero su verdadera eficacia se evidencia cuando funcionan de manera articulada, generando un entorno de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos.

Control preventivo a través de los grados de consulta

Como se ha evidenciado en los subcapítulos anteriores, los grados de consulta constituyen un mecanismo de control preventivo y concomitante que actúa directamente sobre la gestión administrativa y financiera de las entidades. Su aporte principal radica en la prevención de la imputación indebida, al revisar de manera integral la legalidad, la consistencia técnica y la adecuada documentación de las decisiones adoptadas por los gestores públicos (Contraloría General de la República, 2025).

El análisis de los diez grados de consulta incluidos en este estudio demuestra que este instrumento no solo evalúa actos pasados, sino que orienta la gestión futura, generando lineamientos pedagógicos y criterios uniformes que fortalecen la cultura institucional de cumplimiento. En este sentido, el control preventivo actúa como primer filtro de riesgo, asegurando que las actuaciones administrativas se desarrollen dentro de parámetros de legalidad, eficiencia y buena fe.

Integración con el control interno de las entidades

El control interno, definido como el conjunto de políticas, procedimientos y estructuras organizacionales diseñadas para asegurar la correcta administración de los recursos y el cumplimiento de objetivos institucionales (Decreto 1599 de 2005; COSO, 2013), se convierte en el complemento natural del control preventivo ejercido por la Contraloría.

Cuando el control interno funciona adecuadamente, permite que la información remitida a la autoridad fiscal en los grados de consulta sea oportuna, confiable y

verificable, facilitando la evaluación contextual de las actuaciones administrativas. Por ejemplo, en los Procesos No. 3433 y 3461, la revisión integral de la documentación y soportes presupuestales solo fue posible gracias a sistemas internos robustos que registraban autorizaciones, órdenes de pago y ajustes contables. De esta manera, el control interno no solo respalda la acción preventiva de los grados de consulta, sino que también reduce la exposición de los gestores a sanciones indebidas, al asegurar que los procedimientos internos cumplan con los estándares normativos y de auditoría.

Además, el control interno permite establecer alertas tempranas sobre riesgos fiscales, complementando la labor de la Contraloría. Los hallazgos en los grados de consulta frecuentemente retroalimentan los sistemas internos, promoviendo la mejora continua de procesos, la documentación correcta de decisiones y la implementación de medidas correctivas antes de que surjan perjuicios patrimoniales. Esta interacción evidencia que el control preventivo y el control interno son mutuamente reforzantes, generando un círculo virtuoso de gobernanza y responsabilidad administrativa.

Participación ciudadana como elemento de supervisión adicional

La participación ciudadana constituye un tercer componente esencial, que amplifica el efecto preventivo y correctivo de los mecanismos internos y externos de control. Según la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015, los ciudadanos tienen derecho a vigilancia sobre la gestión de recursos públicos y a presentar denuncias o quejas ante la autoridad competente. Esta participación no solo actúa como una capa adicional de control, sino que también fortalece la legitimidad y la transparencia del sistema.

En los casos revisados, la interacción con la ciudadanía puede observarse indirectamente en la documentación de quejas, solicitudes de información y reportes de auditoría social, que posteriormente alimentan la revisión en grado de consulta. Por ejemplo, las observaciones recibidas sobre el Proceso No. 3463 y el No. 3445 permitieron a la Contraloría contextualizar mejor las actuaciones de los funcionarios y detectar que ciertas irregularidades percibidas no derivaban de dolo o culpa grave, sino de factores externos o limitaciones operativas. De esta manera, la participación

ciudadana refuerza la función pedagógica y preventiva del grado de consulta, al aportar información que mejora la evaluación de riesgos y decisiones de control fiscal.

Efectos de la articulación de los tres componentes

La interacción entre control preventivo, control interno y participación ciudadana genera beneficios concretos:

1. Prevención de imputaciones indebidas: La conjunción de análisis integral de la autoridad fiscal, documentación interna confiable y alertas ciudadanas evita sancionar a gestores que actúan de buena fe.
2. Fortalecimiento de la gobernanza y la seguridad jurídica: La consolidación de criterios interpretativos uniformes y lineamientos pedagógicos reduce la discrecionalidad y promueve decisiones coherentes en la gestión pública.
3. Retroalimentación y mejora continua: La información recabada mediante control interno y participación ciudadana nutre los grados de consulta, mientras los hallazgos de la Contraloría retroalimentan la mejora de los procesos internos.
4. Cultura de transparencia y rendición de cuentas: La integración de estos tres elementos promueve la responsabilidad, la buena fe y la gestión ética de los recursos públicos, consolidando un entorno institucional de confianza y legitimidad (Contraloría General de la República, 2022; Decreto 1599 de 2005).

En síntesis, los grados de consulta como instrumento de control preventivo logran su mayor efectividad cuando se integran de manera armoniosa con un control interno robusto y una participación ciudadana activa. Esta articulación permite identificar y mitigar riesgos de imputación indebida, garantiza que las decisiones administrativas se tomen con fundamento legal y técnico, y proporciona lineamientos claros para futuras actuaciones. Además, fortalece la coherencia institucional, promueve la seguridad jurídica y consolida una cultura de transparencia y rendición de cuentas. En conjunto, estos tres elementos configuran un modelo de control fiscal moderno, integral y sostenible, capaz de proteger los

recursos públicos, orientar la gestión de los funcionarios y asegurar que la responsabilidad fiscal se aplique de manera justa y proporcional.

CAPITULO VI - PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL PREVENTIVO EN LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

Por último, y en ocasión al cierre y conclusión de la presente, este particular tiene como finalidad formular una propuesta de fortalecimiento del control fiscal preventivo en la contratación municipal, construida a partir de los hallazgos obtenidos en el análisis de los riesgos jurídicos identificados y de la evaluación detallada de los grados de consulta tramitados en el marco del proceso de responsabilidad fiscal. A diferencia de los capítulos anteriores, orientados al diagnóstico y análisis crítico, este apartado adopta un enfoque propositivo y aplicado, dirigido a la formulación de herramientas concretas que permitan mejorar la toma de decisiones fiscales y reducir la materialización del daño al patrimonio público.

La propuesta se sustenta en la evidencia empírica derivada del estudio de los grados de consulta examinados, los cuales permitieron identificar patrones recurrentes de riesgo, falencias procedimentales y oportunidades de intervención temprana por parte de los órganos de control. A partir de dicho análisis, se diseñan lineamientos generales, instrumentos prácticos y recomendaciones institucionales orientadas a consolidar el grado de consulta como un mecanismo efectivo de control preventivo y concomitante, especialmente en escenarios de contratación municipal caracterizados por alta complejidad jurídica y administrativa.

En este sentido, el capítulo articula los resultados del análisis cualitativo desarrollado previamente con herramientas de sistematización y aplicación práctica, tales como guías de identificación temprana de riesgos jurídicos y listas de verificación operativas para el trámite de los grados de consulta. Estas herramientas buscan no solo fortalecer la capacidad institucional de la Contraloría Municipal, sino también promover decisiones más consistentes, oportunas y alineadas con los principios de legalidad, seguridad jurídica y protección del erario, contribuyendo así a un modelo de control fiscal preventivo más eficiente y sostenible.

6.1 Lineamientos generales de la propuesta

La propuesta de fortalecimiento del control fiscal preventivo en la contratación municipal se estructura a partir de un conjunto de lineamientos generales que orientan su diseño, aplicación y sostenibilidad institucional. Dichos lineamientos se fundamentan en los hallazgos obtenidos del análisis de los grados de consulta estudiados, los cuales evidenciaron que una parte significativa de los riesgos de daño fiscal no se origina exclusivamente en conductas dolosas o gravemente culposas, sino en falencias de planeación, interpretación normativa, gestión documental y valoración del contexto administrativo.

En este sentido, el primer lineamiento consiste en i) **la priorización del enfoque preventivo y concomitante del control fiscal**, entendido no como una función meramente posterior y sancionatoria, sino como una herramienta de acompañamiento técnico-jurídico que permita anticipar escenarios de riesgo antes de que se materialice el daño al patrimonio público. El grado de consulta se consolida, así, como un espacio estratégico para la detección temprana de inconsistencias, la corrección oportuna de actuaciones administrativas y la emisión de criterios interpretativos que orienten la gestión contractual.

Un segundo lineamiento está relacionado con ii) **la gestión diferenciada del riesgo fiscal**, basada en niveles de exposición (bajo, medio y alto), de acuerdo con la naturaleza del contrato, la cuantía, la complejidad jurídica, la etapa del proceso contractual y el contexto institucional del ente vigilado. Esta clasificación permite focalizar los esfuerzos de control, optimizar los recursos institucionales y evitar la aplicación homogénea de criterios sancionatorios en situaciones que requieren análisis contextual y proporcional.

El tercer lineamiento se orienta a iii) **la integración efectiva entre el control fiscal preventivo y el sistema de control interno de las entidades territoriales**. La propuesta parte del reconocimiento de que muchas situaciones analizadas en grado de consulta pudieron haberse mitigado si hubiesen existido mecanismos internos de alerta temprana, revisión jurídica previa o fortalecimiento de los procedimientos de supervisión contractual. Por ello, se promueve una articulación funcional entre la Contraloría Municipal y las oficinas de control interno, jurídica y de contratación, sin menoscabo de la autonomía administrativa de las entidades vigiladas.

Como cuarto lineamiento, se establece iv) **la necesidad de fortalecer la estandarización de criterios técnicos y jurídicos aplicables al grado de consulta**, con el fin de reducir la dispersión interpretativa y aumentar la coherencia institucional en la toma de decisiones. La emisión de guías, listas de verificación y orientaciones prácticas permite uniformar el análisis de los casos, mejorar la calidad de las decisiones y brindar mayor seguridad jurídica tanto a los funcionarios investigados como a la administración pública en general.

Finalmente, la propuesta adopta como lineamiento transversal v) **el enfoque pedagógico del control fiscal**, entendido como una herramienta de aprendizaje institucional y mejora continua. El grado de consulta no solo cumple una función correctiva, sino que genera insumos valiosos para la formación de los gestores públicos, la identificación de buenas prácticas y la construcción de una cultura administrativa orientada a la prevención del daño fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas.

6.2 Guía práctica de identificación temprana de riesgos jurídicos

La identificación temprana de riesgos jurídicos en la contratación municipal constituye uno de los pilares fundamentales del control fiscal preventivo. A partir del análisis detallado de los grados de consulta incluidos en este estudio (Procesos Nos. 3427, 3433, 3438, 3440, 3445, 3453, 3459, 3461, 3463 y 3470), se evidencia que una proporción relevante de los procesos de responsabilidad fiscal tuvo su origen en falencias detectables en etapas iniciales de la gestión contractual, particularmente en la planeación, ejecución y supervisión de los contratos.

Con base en dichos hallazgos, esta guía práctica no pretende formular una teoría general del riesgo jurídico, sino sistematizar patrones recurrentes identificados en los grados de consulta analizados, con el propósito de ofrecer criterios operativos que permitan a las entidades vigiladas y a los órganos de control anticipar escenarios de posible afectación al patrimonio público.

6.2.1 Riesgos asociados a la planeación contractual

El examen detallado de los grados de consulta objeto de estudio permite identificar que uno de los riesgos jurídicos más recurrentes en la contratación municipal se

materializa en la fase de planeación contractual, particularmente cuando existen inconsistencias entre los estudios previos, el objeto contractual y la ejecución presupuestal. Este riesgo no se presenta de manera abstracta, sino que se concreta en situaciones específicas que, como se evidenció en los Procesos Nos. 3438, 3459 y 3470, dieron lugar a cuestionamientos fiscales posteriores.

En el Proceso No. 3438, relacionado con la gestión de suministros y contrataciones menores en la EMAB S.A. E.S.P., la autoridad fiscal advirtió que algunas erogaciones inicialmente cuestionadas tenían origen en deficiencias en la estructuración documental de la planeación, más que en irregularidades sustanciales de la ejecución. En particular, el grado de consulta evidenció que, aunque existían autorizaciones administrativas y respaldo presupuestal, los estudios previos no desarrollaban de forma suficientemente precisa la necesidad institucional ni la delimitación técnica del objeto contractual, lo que generó dudas sobre la procedencia de ciertos pagos. Esta falta de claridad fue el elemento que activó el riesgo jurídico, aun cuando finalmente se descartó la imputación de responsabilidad fiscal por ausencia de dolo o culpa grave.

Por su parte, en el Proceso No. 3459, vinculado al pago de una sanción judicial laboral, el riesgo asociado a la planeación contractual se manifestó de manera indirecta. La revisión en grado de consulta puso de presente que la entidad no contaba con una planeación adecuada para la gestión de contingencias judiciales laborales, lo que derivó en erogaciones no previstas oportunamente en los instrumentos de planeación financiera. Aunque la autoridad fiscal concluyó que la funcionaria investigada actuó en cumplimiento de una obligación judicial y dentro de los límites de su cargo, el grado de consulta evidenció que la ausencia de una planeación previa para este tipo de escenarios incrementó el riesgo de reproche fiscal, al no existir una trazabilidad clara entre la obligación judicial, la apropiación presupuestal y la ejecución del pago.

En el Proceso No. 3470, relacionado con sanciones derivadas del incumplimiento de normas cambiarias, la materialización del riesgo se asoció a la desarticulación entre la planeación administrativa y la ocurrencia de hechos sancionatorios vinculados a actuaciones previas o de terceros. El grado de consulta permitió establecer que las erogaciones cuestionadas no responden a decisiones actuales de los funcionarios

investigados; sin embargo, la falta de una planeación que contempla escenarios de riesgo cambiario y sus posibles impactos fiscales generó un entorno propicio para la apertura del proceso de responsabilidad. En este caso, el riesgo no se originó en una actuación irregular concreta, sino en la inexistencia de mecanismos de planeación que permitiera anticipar y mitigar las consecuencias fiscales de situaciones heredadas.

De manera transversal, los grados de consulta analizados muestran que este riesgo se materializa principalmente cuando concurren alguno de los siguientes supuestos: (i) estudios previos incompletos o poco precisos que dificultan la justificación posterior del objeto contractual; (ii) falta de correspondencia clara entre la planeación financiera y las erogaciones efectivamente realizadas; y (iii) ausencia de planeación específica para la gestión de contingencias administrativas, judiciales o sancionatorias. En todos los casos, estas deficiencias generaron cuestionamientos fiscales que, aunque no derivaron en la declaratoria de responsabilidad, sí evidenciaron una alta exposición institucional al riesgo jurídico.

En consecuencia, los grados de consulta permiten concluir que las fallas en la planeación contractual no siempre producen un daño fiscal cierto, pero sí constituyen un factor determinante en la activación del control fiscal y en la apertura de procesos de responsabilidad, incrementando la carga probatoria para los gestores públicos.

6.2.2 Riesgos derivados de la ejecución contractual y la gestión administrativa

Los riesgos asociados a la fase de ejecución contractual y a la gestión administrativa constituyen uno de los focos más sensibles del control fiscal preventivo, en la medida en que es durante esta etapa donde se materializan las decisiones operativas que comprometen directamente la correcta destinación de los recursos públicos. En los grados de consulta examinados, este tipo de riesgo se evidenció no tanto por actuaciones dolosas, sino por deficiencias en la supervisión, retrasos administrativos, sobrecarga funcional y ejecución condicionada por factores estructurales de la entidad.

En el **Grado de consulta No. 3461**, relacionado con el pago extemporáneo de impuestos vehiculares por parte de la EMAB S.A. E.S.P., el riesgo se materializó en

la fase de ejecución administrativa, específicamente en el cumplimiento oportuno de obligaciones fiscales. La autoridad fiscal constató que el retraso no obedecía a negligencia individual, sino a una combinación de sobrecarga laboral, encargos simultáneos y debilidades en los flujos internos de gestión. Este caso evidencia cómo una ejecución administrativa deficiente, aun sin dolo ni culpa grave, puede generar alertas de daño fiscal y dar lugar a procesos de responsabilidad que solo se corrigen mediante un análisis contextual en grado de consulta.

Por su parte, el **Grado de consulta No. 3440**, vinculado a la gestión de pagos por servicios contratados, permitió identificar riesgos asociados a la ejecución contractual en lo relativo a la verificación de soportes y autorizaciones previas. En este proceso, algunas erogaciones fueron inicialmente cuestionadas por presuntas irregularidades; sin embargo, la revisión en grado de consulta demostró que los pagos contaban con actas de supervisión, contratos vigentes y órdenes debidamente autorizadas. El riesgo, en este caso, no se derivó de la inexistencia de soportes, sino de deficiencias en su articulación y presentación durante la etapa de ejecución, lo que incrementó la probabilidad de una imputación indebida en primera instancia.

Un escenario similar se presentó en el **Grado de consulta No. 3427**, relacionado con contrataciones de servicios externos. Allí, el riesgo fiscal emergió de la percepción inicial de irregularidades en la ejecución de los contratos, particularmente frente a la correspondencia entre el servicio prestado y los pagos efectuados. La autoridad fiscal, al revisar integralmente la gestión administrativa, determinó que los funcionarios actuaron conforme a los contratos suscritos y dentro de los márgenes de su competencia, descartando la configuración de responsabilidad fiscal. Este caso demuestra cómo una ejecución contractual correctamente soportada puede verse indebidamente cuestionada cuando existen falencias en los mecanismos internos de seguimiento y control.

En el **Grado de consulta No. 3459**, relativo al pago de una sanción judicial laboral, el riesgo se vinculó directamente con la ejecución de una obligación impuesta por decisión judicial ejecutoriada. La autoridad fiscal evidenció que la funcionaria responsable actuó en cumplimiento estricto de la orden judicial, sin margen de discrecionalidad, lo que excluía la posibilidad de imputar responsabilidad fiscal. Este

proceso ilustra un riesgo recurrente en la gestión administrativa: la confusión entre ejecución obligatoria de decisiones externas y responsabilidad por el resultado económico de dichas decisiones.

Asimismo, en el **Grado de consulta No. 3470**, relacionado con sanciones por incumplimiento de normas cambiarias, el riesgo se manifestó durante la ejecución de pagos derivados de actuaciones previas y de terceros. La revisión permitió establecer que los gestores no intervinieron en la generación del hecho sancionatorio, sino que administraron sus efectos dentro de las restricciones institucionales existentes. Este caso refuerza la importancia de analizar el nexo causal en la ejecución contractual y administrativa, evitando atribuir automáticamente responsabilidad por consecuencias que no se originan en la actuación directa del funcionario.

En conjunto, estos grados de consulta evidencian que los riesgos derivados de la ejecución contractual y la gestión administrativa suelen materializarse en contextos de debilidad institucional, fallas en la supervisión, acumulación de funciones y cumplimiento forzado de obligaciones preexistentes.

6.2.3 Riesgos vinculados a la atribución indebida de responsabilidad fiscal

Los riesgos asociados a la atribución indebida de responsabilidad fiscal constituyen uno de los núcleos problemáticos más relevantes identificados en los grados de consulta analizados, en tanto comprometen directamente principios estructurales del proceso de responsabilidad fiscal, como la imputación personal, el nexo causal y la culpabilidad. En varios de los procesos examinados, la apertura de investigaciones y la formulación de imputaciones en primera instancia se sustentaron en análisis incompletos del contexto fáctico y funcional de los investigados, lo que generó un riesgo concreto de sanción injustificada que fue corregido únicamente en sede de grado de consulta.

En el **Grado de consulta No. 3453**, este riesgo se manifestó de manera particularmente clara. El proceso evidenció que, si bien existía un daño fiscal cierto derivado del incumplimiento de obligaciones establecidas en la convención colectiva de trabajo, la imputación recaía sobre el gerente J.M.B.A., quien no ejercía funciones durante el periodo en que se originaron los hechos generadores del

perjuicio. La autoridad fiscal, al revisar el expediente en grado de consulta, descartó la atribución de responsabilidad al constatar la inexistencia de nexo temporal y funcional, previniendo así una imputación que desconocía el principio de responsabilidad subjetiva.

Un riesgo similar se identificó en el **Grado de consulta No. 3463**, donde la investigación inicial vinculó a funcionarios que actuaron como ejecutores administrativos de decisiones previamente adoptadas. La revisión permitió establecer que las actuaciones cuestionadas se realizaron en cumplimiento de directrices superiores y dentro de márgenes normativos definidos, sin que existiera capacidad decisoria autónoma sobre los hechos que dieron lugar al presunto daño fiscal. En este caso, el grado de consulta operó como un filtro correctivo frente a imputaciones basadas exclusivamente en la materialización del resultado económico, sin análisis suficiente del rol funcional de los investigados.

En el **Grado de consulta No. 3445**, el riesgo de atribución indebida se relacionó con la confusión entre funciones de supervisión y funciones de ordenación del gasto. La autoridad fiscal evidenció que el funcionario investigado participó en etapas operativas del proceso contractual, pero no contaba con competencia para autorizar pagos ni modificar condiciones contractuales. La imputación inicial, al no diferenciar adecuadamente estas funciones, trasladó indebidamente la responsabilidad fiscal a un sujeto que carecía de control efectivo sobre la decisión generadora del presunto daño, situación que fue corregida en sede de consulta.

Por su parte, en el **Grado de consulta No. 3433**, el riesgo no se concretó en una imputación errónea, pero sí en la posibilidad de desconocer actuaciones administrativas previas que respaldaban las erogaciones cuestionadas. La revisión integral del proceso permitió identificar autorizaciones, ajustes presupuestales y decisiones institucionales que excluían la responsabilidad individual de los funcionarios, evidenciando que una lectura fragmentada del expediente habría conducido a una atribución indebida basada únicamente en la apariencia del gasto.

Finalmente, el **Grado de consulta No. 3470** puso de relieve un riesgo recurrente en la práctica fiscal: la tendencia a imputar responsabilidad a quienes gestionan los efectos de decisiones externas, como sanciones o cargas económicas impuestas

por autoridades distintas. La autoridad fiscal, al analizar el caso en grado de consulta, estableció que los investigados no participaron en la generación del hecho sancionatorio y que su actuación se limitó a ejecutar obligaciones institucionales preexistentes, descartando así una imputación que desconocía el principio de causalidad.

A partir de lo anterior, se puede concluir que la atribución indebida de responsabilidad fiscal suele originarse en interpretaciones rígidas del daño fiscal, en las que el análisis se agota en la constatación del resultado económico adverso para el erario, sin desarrollar un examen integral de la conducta atribuida al investigado. Esta aproximación reduccionista tiende a diluir elementos esenciales del juicio de responsabilidad, como la competencia funcional, el grado de intervención real, el nexo causal y la imputabilidad subjetiva, desplazando el foco del análisis desde la conducta hacia el mero efecto patrimonial. En este contexto, el daño fiscal es tratado como un dato autosuficiente para la imputación, desconociendo que la responsabilidad fiscal exige una valoración individualizada y contextualizada del actuar del funcionario, conforme a los principios de legalidad, culpabilidad y responsabilidad personal. Precisamente, los grados de consulta analizados evidencian que la corrección de estas imputaciones indebidas solo es posible mediante una revisión sustancial del expediente, orientada a restablecer el equilibrio entre la protección del patrimonio público y las garantías mínimas del debido proceso.

6.2.4 Riesgos relacionados con debilidades del control interno y la supervisión contractual

Uno de los riesgos jurídicos transversales identificados en los grados de consulta analizados corresponde a las debilidades estructurales del control interno y de la supervisión contractual, las cuales, si bien no siempre derivan en un daño fiscal cierto, sí incrementan de manera significativa la exposición de las entidades a procesos de responsabilidad fiscal y a imputaciones discutibles desde el punto de vista subjetivo.

En varios de los grados de consulta examinados —particularmente en los procesos Nos. **3433, 3438, 3427, 3440 y 3461**— la autoridad fiscal evidenció que las

observaciones formuladas en primera instancia no se originaban en conductas dolosas o gravemente culposas de los funcionarios investigados, sino en fallas asociadas a la ausencia de controles internos robustos, deficiencias en la trazabilidad de los procedimientos y limitaciones en los mecanismos de supervisión y seguimiento contractual.

En el **Proceso No. 3433**, por ejemplo, las erogaciones inicialmente cuestionadas estuvieron directamente relacionadas con debilidades en los procedimientos internos de verificación documental y control previo de pagos. La revisión en grado de consulta permitió establecer que los funcionarios actuaron con base en autorizaciones existentes y dentro de sus competencias funcionales, pero en un entorno institucional donde los controles de segunda línea no operaban de manera sistemática. Esta situación evidenció que el riesgo no se encontraba en la actuación individual, sino en la fragilidad del sistema de control interno, lo cual fue determinante para descartar la imputación de responsabilidad fiscal.

Una situación similar se presentó en el **Proceso No. 3438**, en el que las observaciones fiscales se fundamentaron en presuntas irregularidades en la contratación menor. No obstante, el análisis en grado de consulta demostró que las falencias detectadas correspondían a vacíos en la estandarización de procedimientos internos de supervisión y archivo documental, más que a decisiones arbitrarias o negligentes de los funcionarios. La autoridad fiscal reconoció que la inexistencia de manuales claros y protocolos homogéneos de control interno generó interpretaciones posteriores que aumentaron el riesgo de imputación indebida.

En el **Proceso No. 3427**, vinculado a la contratación de servicios externos, la revisión en grado de consulta puso de manifiesto que los cuestionamientos surgieron, en gran medida, por una supervisión contractual fragmentada y una deficiente articulación entre las áreas técnicas, administrativas y financieras. Aunque los pagos contaban con respaldo contractual, la ausencia de informes de supervisión suficientemente detallados facilitó la apertura del proceso fiscal, lo que refuerza la idea de que la debilidad del control interno actúa como un factor de riesgo autónomo, independiente de la conducta subjetiva del gestor público.

Por su parte, en el **Proceso No. 3440**, la autoridad fiscal identificó que las observaciones recaían sobre la gestión de pagos por servicios efectivamente prestados, pero cuya supervisión formal no había sido documentada de manera consistente. El grado de consulta permitió esclarecer que la prestación del servicio y la procedencia del pago no estaban en discusión, sino que la deficiencia residía en la omisión de controles formales de seguimiento. Este hallazgo fue determinante para evitar la imputación indebida, pero también evidenció una debilidad recurrente en la arquitectura del control interno de la entidad.

Finalmente, el **Proceso No. 3461**, relativo al pago extemporáneo de impuestos, reveló que los retrasos no obedecían a negligencia individual, sino a fallas estructurales en la asignación de funciones, sobrecarga laboral y ausencia de mecanismos de alerta temprana dentro del sistema de control interno. El grado de consulta reconoció estas limitaciones organizacionales como factores relevantes para excluir la responsabilidad fiscal, reafirmando que la debilidad del control interno no puede trasladarse automáticamente al plano sancionatorio.

En conjunto, los grados de consulta analizados permiten concluir que las deficiencias del control interno y de la supervisión contractual constituyen un riesgo jurídico relevante, no tanto por la generación directa de daño fiscal, sino por su capacidad de distorsionar la valoración de las actuaciones administrativas y propiciar imputaciones que no superan un análisis riguroso del elemento subjetivo. En este sentido, el grado de consulta cumple una función correctiva y preventiva al reubicar el foco del análisis desde el comportamiento individual del funcionario hacia las condiciones estructurales de gestión institucional, contribuyendo a una aplicación más garantista y técnicamente fundada del régimen de responsabilidad fiscal.

6.2.5 Función del grado de consulta como instrumento de alerta temprana: alcances reales y tensiones prácticas

El análisis integral de los grados de consulta incluidos en este estudio permite reconocer que, si bien este mecanismo no fue concebido formalmente como una herramienta de control fiscal preventivo en sentido estricto, en la práctica cumple una función relevante como instrumento de alerta temprana frente a riesgos jurídicos y fiscales asociados a la contratación municipal. Su valor reside,

principalmente, en la capacidad de identificar patrones recurrentes de error, debilidades estructurales en la gestión administrativa y vacíos interpretativos que, de no ser advertidos oportunamente, podrían derivar en daños fiscales futuros o en la apertura reiterada de procesos de responsabilidad fiscal.

En los grados de consulta examinados, particularmente en los procesos Nos. 3433, 3438, 3461 y 3470, se evidencia que la revisión en sede de consulta permitió advertir falencias que no alcanzaron a materializarse como daño fiscal cierto, pero que revelaban riesgos latentes en la planeación contractual, la ejecución administrativa y la supervisión de obligaciones. En estos casos, el grado de consulta operó como un espacio de corrección institucional, en el que la autoridad fiscal no solo confirmó o revocó decisiones de primera instancia, sino que emitió criterios orientadores que pueden ser leídos como señales de advertencia para la gestión futura de la entidad vigilada.

No obstante, el alcance del grado de consulta como instrumento de alerta temprana presenta límites estructurales que deben ser reconocidos con claridad. En primer lugar, su naturaleza jurídica lo sitúa, predominantemente, dentro del control posterior, pues su activación depende de la existencia previa de un proceso de responsabilidad fiscal y de una decisión adoptada en primera instancia. En este sentido, aunque el grado de consulta contribuye a prevenir imputaciones indebidas y a depurar decisiones sancionatorias, su capacidad para incidir directamente en la prevención del daño fiscal antes de su materialización resulta indirecta y mediata.

Asimismo, el estudio de los expedientes analizados muestra que, en la práctica, una proporción significativa de los grados de consulta concluye con la confirmación de autos de archivo, lo que sugiere que este mecanismo tiende a reafirmar criterios previamente adoptados por la dependencia instructora. Si bien ello no deslegitima su función de control de legalidad, sí plantea una tensión relevante entre su potencial preventivo y su ejercicio real, en la medida en que la revisión suele concentrarse en la verificación formal de los elementos del juicio de responsabilidad fiscal, más que en un examen sustantivo orientado a la detección temprana de riesgos sistémicos.

A lo anterior se suma un elemento institucional que incide en el alcance del grado de consulta: su ejercicio se desarrolla al interior de la misma entidad de control fiscal, lo que impone un necesario equilibrio entre el principio de jerarquía funcional, la coherencia institucional y la autonomía técnica del funcionario revisor. Esta configuración, aunque responde a la lógica orgánica del control fiscal, puede limitar la intensidad del escrutinio cuando las decisiones de primera instancia se ajustan a una línea interpretativa previamente consolidada, reduciendo el margen para lecturas alternativas o correctivas más profundas.

Con todo, el grado de consulta conserva un valor estratégico indiscutible como mecanismo de aprendizaje institucional. Los criterios reiterados en los procesos analizados permiten identificar riesgos recurrentes —como deficiencias en la planeación, debilidades del control interno o interpretaciones extensivas del daño fiscal— y transformarlos en insumos para la mejora continua de la gestión pública. En este sentido, su potencial como instrumento de alerta temprana se maximiza cuando sus conclusiones trascienden el expediente concreto y se integran a estrategias de capacitación, lineamientos internos y herramientas de control preventivo más amplias.

En consecuencia, más que concebir el grado de consulta como un mecanismo preventivo autónomo, resulta más adecuado entenderlo como un instrumento complementario del control fiscal posterior, que aporta insumos relevantes para la prevención del daño fiscal en la medida en que sus conclusiones son aprovechadas institucionalmente. Su eficacia no radica en anticiparse de forma directa a la ocurrencia del daño, sino en corregir interpretaciones, depurar criterios de imputación y advertir fallas recurrentes que, de no ser atendidas, podrían reproducirse en actuaciones futuras. Desde esta perspectiva, el grado de consulta adquiere valor preventivo cuando sus hallazgos trascienden el caso concreto y se integran a los procesos de control interno, a la formulación de lineamientos administrativos y a la toma de decisiones de los gestores públicos. De este modo, sin desnaturalizar su carácter jurídico ni exceder sus competencias, el grado de consulta contribuye a un modelo de control fiscal más coherente, reflexivo y orientado a la reducción progresiva de riesgos jurídicos y fiscales en la contratación municipal.

6.3 Listas de verificación aplicables a los grados de consulta

El presente subcapítulo tiene como propósito traducir los hallazgos analíticos desarrollados a lo largo de la investigación en herramientas prácticas de apoyo a la actuación fiscal en sede de grado de consulta. A partir del estudio comparado de los procesos analizados, se evidenció que buena parte de los riesgos jurídicos identificados no obedecen a la ausencia de control, sino a la falta de criterios homogéneos y sistemáticos para valorar el daño fiscal, el elemento subjetivo de la responsabilidad y el contexto institucional en el que se adoptan las decisiones administrativas.

En este sentido, las listas de verificación que se proponen no pretenden sustituir el juicio jurídico ni la autonomía funcional del órgano de control, sino fortalecerlos mediante la incorporación de parámetros mínimos de análisis que permitan orientar la revisión en grado de consulta de manera estructurada, coherente y preventiva. Su diseño responde a la necesidad de contar con instrumentos que faciliten la identificación temprana de riesgos, reduzcan la probabilidad de imputaciones indebidas y contribuyan a la consolidación de estándares interpretativos replicables en procesos similares.

Estas listas se construyen a partir de los patrones recurrentes observados en los grados de consulta objeto de estudio, particularmente en aquellos casos en los que la autoridad fiscal evitó la extensión injustificada de responsabilidad fiscal al valorar de forma integral la existencia del daño, la conducta concreta del investigado y las condiciones operativas y temporales de la gestión administrativa. En consecuencia, su aplicación se orienta tanto al fortalecimiento del control preventivo y concomitante como a la mejora de la calidad decisoria en los pronunciamientos adoptados en sede de grado de consulta.

6.3.1 Lista de verificación para el análisis del daño fiscal en sede de grado de consulta

El análisis del daño fiscal constituye uno de los ejes centrales del juicio de responsabilidad fiscal y, al mismo tiempo, uno de los puntos en los que con mayor frecuencia se presentan riesgos de imputación indebida. A partir de la revisión de los grados de consulta estudiados, se evidenció que una aproximación estrictamente económica o meramente cuantitativa del daño tiende a generar decisiones apresuradas, desconectadas del contexto administrativo y de la conducta concreta del investigado.

En este escenario, la lista de verificación para el análisis del daño fiscal en sede de grado de consulta se concibe como una herramienta orientadora que permite estructurar el examen jurídico más allá del resultado patrimonial, integrando elementos fácticos, normativos y contextuales que resultan determinantes para establecer si el perjuicio alegado cumple efectivamente con los requisitos exigidos por la Ley 610 de 2000 y la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa.

A partir de los patrones identificados en los procesos Nos. 3433, 3453, 3459, 3461, 3463 y 3470, se proponen los siguientes criterios mínimos de verificación:

1. Existencia cierta, concreta y cuantificable del daño fiscal

Verificar si el perjuicio alegado se encuentra debidamente probado y cuantificado, descartando estimaciones genéricas o inferencias automáticas derivadas de sanciones administrativas, pagos judiciales o erogaciones contractuales. Tal como se evidenció en los grados de consulta Nos. 3453 y 3459, no toda erogación implica, por sí misma, la configuración de un daño fiscal imputable.

2. Naturaleza jurídica del pago o erogación cuestionada

Analizar si el desembolso corresponde a una obligación legal, contractual o judicialmente exigible. En procesos como el No. 3459 y el No. 3445, la autoridad fiscal determinó que el pago de sanciones o condenas judiciales no constituía daño fiscal cuando obedecía al cumplimiento de decisiones ejecutoriadas o a actuaciones administrativas legítimas.

3. Temporalidad del daño frente a la gestión del investigado

Constatar si el daño se produjo dentro del periodo de gestión del funcionario investigado o si corresponde a obligaciones heredadas. El grado de consulta No.

3453 evidenció la relevancia de este criterio para evitar la imputación de responsabilidad por hechos anteriores a la posesión del cargo.

4. Relación entre el daño y las decisiones administrativas adoptadas

Evaluar si el perjuicio es consecuencia directa de una actuación u omisión atribuible al investigado o si responde a factores estructurales, restricciones presupuestales, decisiones institucionales previas o actuaciones de terceros. Este análisis fue determinante en los procesos Nos. 3461 y 3470.

5. Contexto operativo y organizacional de la entidad

Incorporar variables como sobrecarga laboral, encargos simultáneos, limitaciones de personal o deficiencias estructurales del control interno, tal como se reconoció en los grados de consulta Nos. 3433 y 3461, evitando interpretaciones aisladas y descontextualizadas del daño.

6. Proporcionalidad entre el daño alegado y la respuesta sancionatoria

Valorar si la imputación fiscal resulta razonable y proporcional frente a la magnitud del perjuicio y a las condiciones concretas de la actuación administrativa, evitando respuestas automáticas que desconozcan el principio de responsabilidad personal.

6.3.2 Lista de verificación para el análisis del elemento subjetivo (dolo y culpa grave) en sede de grado de consulta

Uno de los aportes más relevantes del grado de consulta, conforme a la revisión de los expedientes analizados, radica en la depuración del análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal. En múltiples procesos, la imputación inicial se sustentó en una lectura objetiva del resultado económico, sin un examen suficiente de la conducta concreta del investigado, lo que incrementó el riesgo de atribuciones indebidas de responsabilidad.

En este contexto, la presente lista de verificación busca orientar el análisis del dolo y la culpa grave en sede de grado de consulta, reforzando un enfoque garantista, individualizado y coherente con los estándares fijados por la Ley 610 de 2000, la jurisprudencia constitucional y la práctica decisonal de los órganos de control fiscal.

A partir de los grados de consulta Nos. 3433, 3453, 3459, 3461, 3463, 3440 y 3470, se identifican los siguientes criterios mínimos de evaluación:

1. Identificación clara de la conducta atribuida al investigado

Verificar que la imputación fiscal describa de manera concreta y específica la acción u omisión atribuida al funcionario, evitando formulaciones genéricas o basadas exclusivamente en el cargo ocupado. En procesos como el No. 3433 y el No. 3440, el grado de consulta permitió descartar imputaciones sustentadas únicamente en la posición jerárquica del investigado.

2. Análisis individualizado de la participación del investigado

Constatar si la conducta fue personal, directa y determinante en la producción del daño, o si se trató de actuaciones colegiadas, decisiones institucionales o procesos administrativos complejos con múltiples intervinientes. Este criterio resultó decisivo en los grados de consulta Nos. 3463 y 3470.

3. Verificación del conocimiento y la voluntad en la actuación administrativa

Evaluar si existía conocimiento previo del carácter irregular de la actuación y voluntad consciente de producir el daño (dolo), o si la conducta revela una desviación grave e inexcusable del deber funcional (culpa grave). En el Proceso No. 3459, la autoridad fiscal concluyó que la funcionaria actuó bajo el cumplimiento de obligaciones judiciales, descartando la configuración del elemento subjetivo.

4. Consideración de las condiciones materiales y administrativas de actuación

Incorporar al análisis factores como restricciones presupuestales, sobrecarga laboral, encargos simultáneos, deficiencias estructurales del control interno y limitaciones operativas de la entidad. En el grado de consulta No. 3461, estas variables fueron determinantes para descartar la culpa grave.

5. Evaluación de la diligencia desplegada por el investigado

Examinar si el funcionario adoptó medidas razonables para cumplir sus deberes, tales como solicitudes de apoyo técnico, emisión de alertas internas, requerimientos de autorización o consultas jurídicas. La existencia de actuaciones diligentes, aun cuando imperfectas, fue valorada favorablemente en los procesos Nos. 3433 y 3427.

6. Distinción entre errores administrativos y conductas reprochables fiscalmente

Diferenciar claramente entre fallas procedimentales, errores de gestión o deficiencias formales y conductas que, por su gravedad, ameritan reproche fiscal. Esta distinción fue central en los grados de consulta Nos. 3427 y 3438, donde se evitó sancionar actuaciones que no superaban el umbral de culpa grave.

7. Coherencia entre el análisis del elemento subjetivo y la decisión final

Verificar que la conclusión sobre dolo o culpa grave esté debidamente motivada y guarde correspondencia con los hechos probados, evitando inferencias automáticas derivadas del daño económico. En varios de los procesos analizados, el grado de consulta corrigió decisiones de primera instancia que no cumplían con este estándar de motivación.

6.3.3 Lista de verificación para la valoración del nexo causal y la incidencia de factores externos en sede de grado de consulta

La correcta determinación del nexo causal constituye uno de los aspectos más sensibles y complejos del juicio de responsabilidad fiscal. A partir del análisis de los grados de consulta incluidos en este estudio, se evidencia que una parte significativa de las imputaciones inicialmente formuladas en primera instancia se sustentan en una relación causal meramente presuntiva entre la actuación del funcionario y el daño fiscal, sin un examen riguroso de los factores externos, concurrentes o sobrevinientes que inciden en la producción del resultado.

En este escenario, el grado de consulta ha cumplido una función esencial al depurar el análisis causal, evitando que el daño fiscal sea atribuido de manera automática a los gestores públicos cuando este obedece a decisiones institucionales previas, actuaciones de terceros, mandatos judiciales o limitaciones estructurales de la entidad. Con base en los procesos Nos. 3453, 3459, 3461, 3463, 3445 y 3470, se propone la siguiente lista de verificación:

1. Identificación precisa del daño fiscal y su materialización temporal

Verificar que el daño fiscal esté claramente determinado en términos cuantitativos y temporales, identificando el momento exacto de su causación. En el grado de

consulta No. 3453, este análisis permitió establecer que el perjuicio se originó en periodos anteriores a la gestión del investigado, rompiendo el nexo causal.

2. Análisis de la relación directa entre la conducta y el daño

Evaluar si existe una relación causal directa, necesaria y suficiente entre la actuación del funcionario y el daño fiscal, o si dicha relación es indirecta, mediata o hipotética. En procesos como el No. 3470, el grado de consulta descartó el nexo causal al evidenciar que el daño se derivó de actuaciones de terceros y no de decisiones propias del gestor investigado.

3. Identificación de factores externos concurrentes o determinantes

Examinar la existencia de factores externos tales como decisiones judiciales, sanciones administrativas impuestas por otras autoridades, cambios normativos, restricciones presupuestales o actos administrativos previos. En el Proceso No. 3459, la obligación de pagar una sanción judicial constituyó un factor externo determinante que excluyó la imputación fiscal.

4. Evaluación de decisiones institucionales previas o estructurales

Determinar si el daño fiscal es consecuencia de políticas institucionales, decisiones colegiadas o fallas estructurales del sistema de control interno, y no de una actuación individual. Este criterio fue relevante en los grados de consulta Nos. 3461 y 3463, donde se reconoció la incidencia de deficiencias organizacionales y de planeación.

5. Análisis de la capacidad real de intervención del investigado

Verificar si el funcionario contaba con competencia, autonomía y margen de decisión suficiente para evitar el daño fiscal. En varios procesos analizados, el grado de consulta concluyó que los investigados carecían de capacidad real para modificar decisiones ya adoptadas, lo que impidió atribuirles causalidad directa.

6. Distinción entre causalidad jurídica y mera relación fáctica

Diferenciar entre la simple coincidencia temporal o funcional y una verdadera relación de causalidad jurídica relevante para efectos de la responsabilidad fiscal. Este criterio permitió, en el Proceso No. 3445, descartar imputaciones basadas únicamente en la firma de actos administrativos dentro de contextos complejos y controversiales.

7. Coherencia del análisis causal con la decisión de fondo

Constatar que la conclusión sobre el nexo causal esté debidamente motivada y armonizada con la valoración probatoria y el análisis del elemento subjetivo, evitando decisiones contradictorias o sustentadas en inferencias generales.

6.4 Recomendaciones institucionales para la Contraloría Municipal de Bucaramanga

A partir del análisis sistemático de los grados de consulta examinados y de la identificación de riesgos jurídicos recurrentes en la contratación municipal, este estudio formula un conjunto de recomendaciones institucionales orientadas a fortalecer el control fiscal preventivo, sin desnaturalizar la autonomía decisoria de las dependencias misionales ni el carácter posterior del proceso de responsabilidad fiscal. Estas recomendaciones no se conciben como observaciones críticas aisladas, sino como líneas de mejora estructural, derivadas de la práctica real del control fiscal y de la experiencia acumulada en sede de grado de consulta.

6.4.1 Fortalecimiento metodológico del análisis en grado de consulta

Se recomienda institucionalizar el uso de listas de verificación estandarizadas, como las propuestas en el apartado 7.3, para orientar el análisis de los grados de consulta, particularmente en lo relacionado con:

- Identificación temprana de riesgos jurídicos.
- Valoración del nexo causal.
- Análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal.
- Incidencia de factores externos y estructurales.

La adopción de estos instrumentos permitiría reducir la variabilidad interpretativa entre despachos, fortalecer la coherencia decisonal y mejorar la calidad argumentativa de los pronunciamientos, sin limitar la discrecionalidad técnica del operador fiscal.

6.4.2 Articulación efectiva entre grado de consulta y control interno

Se sugiere promover canales de retroalimentación institucional entre los hallazgos recurrentes identificados en los grados de consulta y los sistemas de control interno

de las entidades vigiladas. En particular, los criterios interpretativos consolidados en sede de consulta podrían ser sistematizados y comunicados como:

- Alertas tempranas de riesgo.
- Lineamientos orientadores para la planeación y ejecución contractual.
- Insumos técnicos para auditorías internas y planes de mejoramiento.

Esta articulación permitiría que el grado de consulta trascienda su función estrictamente procesal y contribuya de manera indirecta a la prevención estructural del daño fiscal.

6.4.3 Consolidación de una función pedagógica institucional

Los grados de consulta analizados evidencian un alto potencial pedagógico, especialmente cuando corrigen imputaciones indebidas o aclaran criterios sobre responsabilidad fiscal. En este sentido, se recomienda:

- Sistematizar decisiones relevantes en boletines internos o compendios temáticos.
- Socializar criterios consolidados con los equipos misionales de la Contraloría.
- Incorporar estos insumos en procesos de capacitación continua.

Esta estrategia contribuiría a fortalecer la seguridad jurídica, mejorar la técnica investigativa y reducir la apertura de procesos con alto riesgo de archivo posterior.

6.4.4 Reforzamiento de la autonomía técnica del grado de consulta

Sin desconocer el principio de unidad institucional, se recomienda reafirmar el carácter autónomo y técnico del grado de consulta como instancia de revisión sustancial. Esto implica:

- Garantizar espacios de análisis independiente.
- Promover una cultura organizacional orientada a la corrección técnica y no a la mera confirmación formal de decisiones previas.
- Fortalecer la motivación de las decisiones de archivo o confirmación, especialmente cuando estas corrigen errores de imputación.

Este enfoque no debilita la acción fiscal, sino que la legitima, al asegurar que las decisiones se fundamenten en criterios jurídicos sólidos y no en automatismos procesales.

6.4.5 Integración progresiva de matrices de análisis jurídico

Finalmente, se recomienda incorporar de manera progresiva matrices de análisis jurídico-riesgo, como las desarrolladas en este trabajo, para:

- Sistematizar patrones decisionales.
- Identificar correlaciones entre tipos de riesgo y resultados procesales.
- Optimizar la priorización de investigaciones fiscales.

Estas matrices no sustituyen el juicio jurídico individual, pero sí constituyen herramientas de apoyo estratégico que fortalecen la planeación institucional del control fiscal.

En conjunto, estas recomendaciones buscan consolidar un modelo de control fiscal preventivo técnicamente robusto, jurídicamente garantista y funcionalmente coherente, en el cual el grado de consulta no se limite a un control formal posterior, sino que opere como un espacio de depuración, aprendizaje institucional y prevención razonada del daño fiscal. De esta manera, la Contraloría Municipal de Bucaramanga puede fortalecer su capacidad de control sin sacrificar legitimidad, eficacia ni seguridad jurídica, contribuyendo a una gestión pública más responsable y sostenible.

8. Conclusiones

El grado de consulta se consolida como un mecanismo determinante para la depuración del juicio de responsabilidad fiscal, en tanto permite corregir imputaciones construidas sobre lecturas fragmentadas del daño fiscal. El análisis desarrollado evidencia que su mayor valor no radica en la confirmación formal de decisiones previas, sino en la posibilidad de reexaminar integralmente los elementos estructurales de la responsabilidad —daño, nexo causal y elemento subjetivo— a la luz del contexto administrativo real en el que se adoptaron las decisiones

investigadas.

Una de las principales fuentes de imputación indebida de responsabilidad fiscal identificadas en los grados de consulta analizados proviene de interpretaciones rígidas y reduccionistas del daño fiscal, centradas exclusivamente en el resultado económico adverso y desvinculadas de la conducta concreta del gestor público. Esta aproximación tiende a diluir elementos esenciales del juicio de responsabilidad, como la temporalidad de la gestión, la existencia de restricciones presupuestales, la intervención de terceros y la buena fe administrativa, lo que incrementa artificialmente el riesgo de apertura de procesos con alta probabilidad de archivo posterior.

El análisis comparado de los grados de consulta demuestra que la mayoría de procesos archivados no obedecen a vacíos normativos, sino a deficiencias en la fase inicial de valoración del riesgo jurídico, particularmente en materia de planeación contractual, ejecución administrativa y atribución subjetiva de responsabilidad. Esto pone en evidencia la necesidad de fortalecer el enfoque preventivo del control fiscal desde etapas tempranas, evitando trasladar al grado de consulta la corrección de errores que podrían mitigarse mediante mejores herramientas de análisis previo.

Si bien el grado de consulta cumple una función relevante de control de legalidad, en la práctica su alcance se concentra predominantemente en la forma y no siempre en el fondo de las decisiones fiscales, lo que explica por qué, en un número significativo de casos, se limita a confirmar autos de archivo previamente adoptados. Esta situación no deslegitima el instrumento, pero sí revela una tensión estructural entre su potencial como mecanismo sustantivo de control preventivo y su operación real como instancia interna de validación institucional.

La pertenencia orgánica del grado de consulta a la misma estructura institucional que adopta las decisiones de primera instancia introduce un condicionamiento implícito en su ejercicio, derivado del principio de unidad institucional y de la necesidad de coherencia decisional. No obstante, el estudio evidencia que, aun dentro de estos límites, el grado de consulta ha logrado corregir imputaciones

indebidas cuando se privilegia el análisis técnico y contextual por encima de automatismos procesales, lo que reafirma su valor como espacio de control jurídico cualificado.

La ausencia de herramientas estandarizadas —como matrices de análisis jurídico y listas de verificación— incrementa la dispersión interpretativa y la dependencia excesiva del criterio individual del operador fiscal, lo que afecta la coherencia institucional del control fiscal preventivo. La propuesta formulada en este trabajo demuestra que la incorporación de instrumentos metodológicos no restringe la autonomía decisoria, sino que la fortalece, al dotar al análisis de mayor rigor, trazabilidad y transparencia.

El grado de consulta cumple una función pedagógica y orientadora que trasciende el caso concreto, en tanto permite consolidar criterios interpretativos que impactan la planeación, ejecución y supervisión contractual de las entidades vigiladas. Sin embargo, este potencial no ha sido plenamente aprovechado de manera sistemática, lo que limita su incidencia estructural en la prevención del daño fiscal y en el fortalecimiento del control interno.

La articulación entre control fiscal preventivo, control interno y participación ciudadana emerge como una condición indispensable para un modelo de control fiscal moderno y sostenible, capaz de prevenir el daño fiscal sin sacrificar garantías fundamentales. El grado de consulta, en este entramado, no debe concebirse como un simple control posterior, sino como un punto de convergencia donde se identifican alertas tempranas, se corrigen desviaciones y se fortalecen prácticas administrativas responsables.

Finalmente, este trabajo demuestra que el fortalecimiento del control fiscal preventivo no exige una expansión punitiva del sistema, sino una depuración técnica de sus instrumentos, particularmente del grado de consulta. Cuando este se ejerce con rigor jurídico, sensibilidad contextual y herramientas metodológicas adecuadas, no solo previene la imputación indebida de responsabilidad fiscal, sino que contribuye a legitimar la función de la Contraloría Municipal de Bucaramanga,

consolidando un control fiscal más justo, eficaz y acorde con los principios del Estado social de derecho.

Entonces, el verdadero desafío del control fiscal contemporáneo no consiste en detectar más daños, sino en comprender mejor cómo y por qué se producen. El grado de consulta revela que el daño fiscal no puede analizarse de manera aislada del contexto administrativo ni de la conducta real del gestor. Ignorar esta complejidad conduce a un control formalista y reactivo; asumirla, en cambio, permite construir un modelo preventivo más justo, más eficiente y jurídicamente sostenible. El verdadero desafío del control fiscal contemporáneo no consiste en detectar más daños, sino en comprender mejor cómo y por qué se producen. El grado de consulta revela que el daño fiscal no puede analizarse de manera aislada del contexto administrativo ni de la conducta real del gestor. Ignorar esta complejidad conduce a un control formalista y reactivo; asumirla, en cambio, permite construir un modelo preventivo más justo, más eficiente y jurídicamente sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

A

Acto Legislativo 04 de 2019. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 51.080.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100251>

Alexy, R. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica* (2.^a ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

American Psychological Association. (2020). *Publication manual of the American Psychological Association* (7th ed.). Author.

Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (6.^a ed.). Episteme.

Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.

B

Banco Mundial. (2020). *Procuring infrastructure public-private partnerships 2020*. Banco Mundial.

<https://openknowledge.worldbank.org>

Bernal Pulido, C. (2018). *El derecho de los derechos* (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.

Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3.^a ed.). Pearson Educación.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.

<https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

C

Consejo de Estado. (2004, 26 febrero). Radicación 1999-01250-01 (14692). M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

Consejo de Estado. (2004). *Análisis y boletines sobre el proceso de responsabilidad fiscal*.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/239/11001-03-06-000-20-00001-00.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const. Pol.]. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

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

Contraloría General de la República. (2020). *Resolución REG-ORG-0762-2020 y lineamientos para la vigilancia y el control fiscal concomitante y preventivo*.

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-auditoria/-/la-cgr-expide-acto-administrativo-con-el-que-regula-del-control-fiscal>

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (2023). *Informe de gestión 2022*.

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

Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-948 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-499 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-140 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

D

Decreto 2768 de 2012. Por el cual se regula la constitución y funcionamiento de las cajas menores del sector Hacienda y Crédito Público.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51141>

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan disposiciones para la implementación del Acto Legislativo 04 de 2019.

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

Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

<https://www.dnp.gov.co/normativa/decreto-unico-reglamentario-1082-de-2015>

F

Fajardo-Peña, S. (s.f.). La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado. *Revista de Derecho*.

<https://www.redalyc.org/journal/5038/503857545013/html/>

Fix-Zamudio, H. (2004). *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. Porrúa.

Flick, U. (2015). *Introducción a la investigación cualitativa* (5.ª ed.). Morata.

G

García-Pabón, A. (2019). *Control fiscal y prevención del daño patrimonial en la contratación pública*. Universidad Externado de Colombia.

I

Instituto Anticorrupción. (2021). *Nuevo estudio identifica riesgos de corrupción en obras públicas en Colombia*.

<https://estudiosanticorrupcion.org>

ISO. (2018). *ISO 31000:2018 — Risk management — Guidelines*.

<https://www.iso.org/standard/65694.html>

L

Ley 42 de 1993. Sistema de control fiscal. Congreso de la República de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=289>

Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Ley 610 de 2000. Procedimiento de responsabilidad fiscal.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725>

Ley 1150 de 2007. Medidas de eficiencia y transparencia contractual.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

López Medina, D. E. (2004). *El derecho de los jueces*. Legis.

M

Martínez Cárdenas, J. C., & Ramírez Mora, J. A. (2019). La corrupción en la contratación estatal colombiana. *Reflexión Política*, 21(42), 94–108.

<https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/622>

Martínez Cárdenas, J. C., & Torres Suárez, J. C. (2017). *Corrupción en obras públicas en Colombia*. Universidad Santo Tomás.

<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/10348>

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis* (3rd ed.). SAGE.

O

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). *Implementing the OECD principles for integrity in public procurement*. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/1d2f0d5c-en>

P

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). SAGE.

R

Resnik, D. B. (2020). *The ethics of research with human subjects* (2nd ed.). Springer.

S

Santofimio Gamboa, J. O. (2018). *Derecho administrativo: Control fiscal y responsabilidad del Estado* (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.

T

Torres, M. (2021). *Gestión de riesgos en la contratación pública*. Universidad de Antioquia.

Transparencia por Colombia. (2022). *Informe nacional de corrupción 2021–2022*.

<https://transparenciacolombia.org.co>

U

Uprimny, R., & García-Villegas, M. (2017). *Ética pública y gestión del Estado en Colombia*. Universidad de los Andes.

V

Vásquez Miranda, W. (2000). *Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Velásquez, F. (2016). *Control fiscal en Colombia: evolución y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia.