



Evaluación del Control Fiscal Territorial en Relación con la Generación de Valor Público

Autores:

**Doris Maritza Chaparro Durán
Maybeth Pérez Moreno
Ronald Manuel Polo Rodelo**

Evaluación del Control Fiscal Territorial en Relación con la Generación de Valor Público

Análisis de los resultados del control fiscal territorial y sus efectos en la gestión de las entidades vigiladas en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Autores:

Doris Maritza Chaparro Durán

Maybeth Pérez Moreno

Ronal Manuel Polo Rodelo

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Gobierno y Gestión Pública

Director:

Dr. Carlos Humberto Gordillo Grisales

Modalidad:

Innovación Organizacional

Universidad EAN

Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas

Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Bogotá D.C. Colombia

2/07/2026

Resumen

El control fiscal territorial en Colombia enfrenta el desafío de trascender su enfoque tradicional de vigilancia posterior y selectiva para contribuir de manera efectiva al fortalecimiento de la gestión pública y a la generación de valor público para la ciudadanía. En este contexto, la presente investigación tiene como objetivo evaluar la relación entre los resultados del control fiscal ejercido por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias y la generación de valor público en el ámbito distrital. Para alcanzar este propósito, se desarrolló una investigación con enfoque cualitativo, de carácter descriptivo y analítico, basada en la revisión documental de la normativa colombiana sobre control fiscal, la literatura especializada en valor público y los documentos institucionales relacionados con la gestión de la entidad. Los resultados permitieron identificar que las actuaciones de control fiscal no solo contribuyen a la protección del patrimonio público, sino que también pueden generar efectos positivos en la transparencia, la eficiencia administrativa, el fortalecimiento institucional y la confianza ciudadana. Como solución innovadora, se propone fortalecer el modelo de control fiscal territorial mediante la incorporación de criterios e indicadores orientados a medir la generación de valor público, permitiendo evaluar el impacto de las actuaciones de vigilancia más allá de los hallazgos fiscales tradicionales. Se concluye que el control fiscal puede constituirse en una herramienta estratégica para el mejoramiento de la gestión pública y la creación de valor público, siempre que sus resultados sean articulados con mecanismos de evaluación orientados al beneficio ciudadano y al fortalecimiento de la legitimidad institucional.

Palabras clave: Control fiscal; valor público; gestión pública; contraloría territorial; transparencia.

Tabla de Contenido

Resumen	2
Introducción	5
1. Marco Legal y Conceptual	7
1.1 Marco Legal	7
1.2 Marco Conceptual	7
2. Caracterización del Control Fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias	14
2.1 Gestión de Auditorías y Actuaciones Especiales de Fiscalización	15
2.1.1 Tipos de Auditorías	16
2.1.2 Elementos para el desarrollo del proceso auditor	17
2.1.3 Aspectos Limitantes en el Desarrollo de Auditorías	18
2.1.4 Impacto de las Auditorías Realizadas	18
2.2 Cifras del Control Fiscal en el Ámbito Territorial: Caso Contraloría Distrital de Cartagena de Indias	20
3. Valor Público y Control Fiscal en el Marco de la Gestión Pública en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias	21
3.1 Transformaciones Contemporáneas de la Gestión Pública	21
3.2 El Concepto de Valor Público	23
3.3 Relación Entre Control Fiscal y Generación de Valor Público	26
3.4 Modelo de Relación Conceptual Entre Control Fiscal, Gestión Pública y Valor Público	27
3.5 Efectos de los Resultados del Control Fiscal en la Generación de Valor Público ...	27
4. Modelo de Control Fiscal Inteligente Orientado a la Generación de Valor Público	31
5. Conclusiones y Recomendaciones	38
6. Referencias	40
7. Anexos	42
Anexo 1. Estructura organizacional y planta de cargos - Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C.	42
Anexo 2. Sujetos de control Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D.T y C.	44
Anexo 3. Beneficios de auditoría según su clasificación	48

<i>Anexo 4. Resultados plan de vigilancia y control fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias - 2024.....</i>	<i>50</i>
<i>Anexo 5. Resultados plan de vigilancia y control fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena De Indias - 2025.</i>	<i>52</i>
<i>Anexo 6. Normograma.....</i>	<i>53</i>
<i>Anexo 9. Cronograma para la implementación del modelo propuesto</i>	<i>65</i>
<i>Anexo 10. Canvas del modelo.....</i>	<i>65</i>

Introducción

El control fiscal en Colombia constituye un mecanismo fundamental para la vigilancia de la gestión de los recursos públicos y la protección del patrimonio del Estado. Su ejercicio permite verificar que los recursos asignados a las entidades públicas sean utilizados conforme a los principios de eficiencia, economía, eficacia, transparencia y responsabilidad establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano (Congreso de la República de Colombia, 1991). En este sentido, el control fiscal desempeña un papel relevante dentro de la gestión pública, especialmente en un contexto donde la ciudadanía exige mayores niveles de transparencia, resultados institucionales y adecuada utilización de los recursos públicos.

Tradicionalmente, el modelo de control fiscal colombiano ha sido desarrollado bajo un enfoque posterior y selectivo, lo que implica que las actuaciones de vigilancia se realizan una vez ejecutados los recursos públicos. Aunque el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020 introdujeron mecanismos de control concomitante y preventivo, estas herramientas fueron orientadas principalmente al ámbito de la Contraloría General de la República, manteniéndose en las contralorías territoriales un enfoque predominantemente posterior. Esta situación ha generado debates sobre el alcance real del control fiscal territorial frente a las necesidades contemporáneas de la gestión pública y su capacidad para generar resultados que trasciendan la identificación de hallazgos o la determinación de responsabilidades fiscales.

En el marco de las transformaciones contemporáneas de la gestión pública, surge el concepto de valor público como un enfoque orientado a la generación de beneficios tangibles para la ciudadanía, la satisfacción de necesidades colectivas y el fortalecimiento de la legitimidad institucional (Moore, 1995). Desde esta perspectiva, las entidades públicas no solo deben cumplir funciones administrativas y normativas, sino también producir resultados e impactos positivos para la sociedad mediante el uso eficiente y transparente de los recursos públicos. En consecuencia, el control fiscal adquiere relevancia no únicamente como

mecanismo de vigilancia y sanción, sino también como instrumento que puede contribuir al fortalecimiento institucional, la mejora de la gestión pública y la generación de valor público.

En el ámbito territorial, y particularmente en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, esta discusión adquiere especial importancia debido a la necesidad de analizar en qué medida el ejercicio del control fiscal contribuye efectivamente al mejoramiento de la gestión pública distrital y a la generación de beneficios para la ciudadanía cartagenera. Si bien la entidad desarrolla actuaciones de auditoría, vigilancia y responsabilidad fiscal orientadas a la protección de los recursos públicos, no se evidencia una evaluación estructurada que permita establecer la relación entre los resultados del control fiscal y la generación de valor público en el contexto territorial.

En este sentido, la presente investigación tiene como propósito evaluar la relación entre los resultados del control fiscal realizado por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias y la generación de valor público. Para ello, se abordarán los aspectos normativos y conceptuales del control fiscal en Colombia, se caracterizará el funcionamiento del control fiscal ejercido por la entidad, se analizará el alcance del valor público en el marco de la gestión pública y se explicarán los efectos de los resultados del control fiscal en la generación de valor público. Finalmente, el estudio buscará formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento del control fiscal territorial como instrumento de contribución a la gestión pública y a la generación de valor público en Cartagena de Indias.

1. Marco Legal y Conceptual

1.1 Marco Legal

El control fiscal en Colombia tiene su fundamento principal en la Constitución Política de 1991, específicamente en los artículos 117, 119, 267, 268, 271 y 272, mediante los cuales se establecen las competencias de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales. La Constitución Política define el control fiscal como una función pública ejercida por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, bajo un enfoque posterior y selectivo, con el propósito de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que administren recursos públicos. La reforma introducida mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 modificó parcialmente el modelo constitucional del control fiscal en Colombia, incorporando el control concomitante y preventivo para la Contraloría General de la República, sin extender dicha modalidad de manera plena a las contralorías territoriales (Congreso de la República de Colombia, 2019).

El análisis de los aspectos normativos, conceptuales y jerárquicos relacionados con el control fiscal en Colombia se desarrolla de manera detallada en el normograma incluido en los anexos del presente proyecto de investigación, el cual permite identificar las principales disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al control fiscal territorial.

1.2 Marco Conceptual

El control fiscal constituye una función pública orientada a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que administren fondos o bienes públicos. Su propósito principal consiste en garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos, la protección del patrimonio del Estado y el cumplimiento de los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental en la gestión pública. De acuerdo con el artículo 4 del Decreto Ley 403 de 2020, el control fiscal es “la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos” (Presidencia de la República de Colombia, 2020). Desde

una perspectiva doctrinal, el control fiscal representa un mecanismo institucional mediante el cual el Estado busca asegurar que los recursos públicos sean utilizados conforme a los fines constitucionales y a las necesidades colectivas.

En este sentido, no solo implica la identificación de irregularidades o daños patrimoniales, sino también la evaluación de resultados, impactos y niveles de eficiencia en la gestión pública. La Constitución Política de Colombia establece que el control fiscal será ejercido de manera posterior y selectiva, sin perjuicio de los mecanismos concomitantes y preventivos incorporados posteriormente mediante la reforma constitucional de 2019 (Congreso de la República de Colombia, 1991). En este contexto, el control fiscal adquiere relevancia no solo como mecanismo sancionatorio, sino también como instrumento que puede contribuir al fortalecimiento de la gestión pública mediante:

- La protección de los recursos públicos.
- La identificación de riesgos fiscales.
- El fortalecimiento de la transparencia.
- La mejora de los procesos administrativos.
- La promoción de la rendición de cuentas.

No obstante, en el ámbito territorial persisten limitaciones asociadas al enfoque predominantemente posterior del control fiscal, lo cual plantea la necesidad de evaluar su alcance real en la generación de valor público. El control fiscal en Colombia se encuentra sustentado en un amplio marco constitucional, legal y reglamentario que define sus competencias, principios y mecanismos de actuación.

Ahora bien, respecto del concepto de valor público surge en el marco de las transformaciones contemporáneas de la gestión pública y de los enfoques orientados a resultados, legitimidad institucional y satisfacción de necesidades ciudadanas. Su desarrollo teórico se encuentra estrechamente relacionado con las corrientes de la Nueva Gestión Pública y con la necesidad de orientar la acción estatal hacia la producción de beneficios tangibles para

la sociedad. Uno de los principales autores asociados al concepto es Mark H. Moore, quien plantea que el valor público se genera cuando las instituciones estatales producen resultados que son valorados socialmente y fortalecen la legitimidad de las entidades públicas. Para Moore (1995), el valor público implica que las organizaciones estatales orienten su gestión hacia la creación de beneficios colectivos, respondiendo de manera efectiva a las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el valor público no se limita exclusivamente a la prestación de servicios públicos, sino que comprende la capacidad institucional del Estado para generar bienestar, confianza ciudadana, legitimidad democrática y resultados efectivos en la gestión pública. Moore (1995) señala que las entidades públicas deben desarrollar capacidades institucionales orientadas a:

- Generar resultados socialmente valiosos.
- Fortalecer la legitimidad institucional.
- Garantizar confianza ciudadana.
- Utilizar eficientemente los recursos públicos.
- Responder a las necesidades colectivas.

De acuerdo con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el valor público corresponde a los “cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021). Esta definición incorpora un elemento fundamental para la gestión pública moderna: la generación de resultados concretos que puedan evidenciar beneficios reales para la sociedad y que, además, puedan ser medidos y evaluados. En el mismo sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) plantean que la generación de valor público implica la capacidad de las instituciones públicas para producir resultados e impactos positivos mediante la utilización eficiente de los recursos públicos y la satisfacción de

las necesidades ciudadanas (BID & CLAD, 2007). De acuerdo con el documento “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”, el valor público se encuentra asociado a la producción de bienes, servicios, regulaciones y resultados que mejoren las condiciones de vida de la población y fortalezcan la legitimidad institucional.

Por otra parte, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 del Gobierno del Perú define el valor público como el resultado de las intervenciones estatales que generan beneficios para la ciudadanía mediante servicios eficientes, satisfacción de necesidades y uso adecuado de los recursos públicos (Gobierno del Perú, 2022). Desde esta perspectiva, la creación de valor público se relaciona directamente con:

- La satisfacción de necesidades ciudadanas.
- La generación de bienestar social.
- La legitimidad institucional.
- La transparencia.
- La eficiencia en el uso de recursos públicos.
- La calidad de los servicios públicos.
- La confianza ciudadana.
- El cumplimiento de metas estatales.

Adicionalmente, diversos enfoques contemporáneos de gestión pública sostienen que el valor público se genera cuando las entidades estatales logran transformar recursos públicos en resultados e impactos positivos para la sociedad mediante una adecuada cadena de valor institucional. En este contexto, la cadena de valor público se entiende como la relación lógica entre insumos, procesos, productos, resultados e impactos, mediante la cual las entidades públicas agregan valor social a través de sus actuaciones institucionales (Ramos et al., 2025). En el caso del control fiscal, el valor público se relaciona con la capacidad de los órganos de control para:

- Proteger el patrimonio público.

- Fortalecer la transparencia institucional.
- Mejorar la eficiencia de la gestión pública.
- Identificar riesgos fiscales.
- Contribuir al mejoramiento institucional.
- Generar confianza ciudadana.
- Promover el uso adecuado de los recursos públicos.

Desde este aspecto, el control fiscal trasciende su función tradicional de vigilancia y sanción, convirtiéndose en un instrumento que puede contribuir al fortalecimiento institucional y a la generación de valor público en el marco de la gestión pública territorial.

En consecuencia, el análisis de la relación entre control fiscal y valor público adquiere relevancia en contextos territoriales como el de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, donde la ciudadanía demanda mayores niveles de eficiencia, transparencia y resultados en la administración de los recursos públicos. Por lo que, con el propósito de sintetizar y facilitar la comprensión de los principales conceptos abordados en el presente marco conceptual, se presenta una tabla conceptual que resume los elementos fundamentales relacionados con la gestión fiscal, la vigilancia fiscal, la responsabilidad fiscal y los modelos de control fiscal en Colombia.

Concepto	Definición	Elementos principales	Finalidad
Gestión Fiscal	Conjunto de actividades económicas, jurídicas, financieras y administrativas relacionadas con la adquisición, administración y utilización de recursos públicos.	Planeación, recaudo, presupuesto, contratación, inversión, custodia de bienes públicos, ejecución del gasto y administración financiera.	Garantizar el adecuado manejo del patrimonio público y la generación de resultados en la gestión estatal.
Vigilancia Fiscal	Función pública ejercida por los órganos de control fiscal para observar,	Auditorías, actuaciones especiales de fiscalización,	Identificar riesgos fiscales, verificar la legalidad y evaluar la eficiencia en el

	analizar y evaluar la gestión fiscal de entidades públicas y particulares que administran recursos públicos.	revisión de cuentas, seguimiento a planes de mejoramiento y análisis institucional.	uso de los recursos públicos.
Responsabilidad Fiscal	Obligación jurídica de reparar los daños ocasionados al patrimonio público por conductas dolosas o gravemente culposas.	Daño patrimonial, conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal.	Recuperar recursos públicos afectados por actuaciones irregulares o ineficientes.
Control Posterior y Selectivo	Modelo tradicional de control fiscal en el cual la vigilancia se realiza después de ejecutadas las actuaciones administrativas.	Carácter posterior, selectivo, revisión por muestras y ausencia de coadministración.	Garantizar autonomía administrativa y verificar posteriormente el uso de recursos públicos.
Control Concomitante y Preventivo	Modelo de control fiscal que permite seguimiento simultáneo a la ejecución de operaciones y contratos relacionados con recursos públicos.	Preventivo, excepcional, no vinculante y sin coadministración.	Advertir riesgos fiscales antes de que se produzcan daños al patrimonio público.
Relación entre Control Fiscal y Gestión Pública	Relación orientada al fortalecimiento institucional y a la generación de valor público mediante una adecuada vigilancia de los recursos estatales.	Protección del patrimonio público, eficiencia administrativa, resultados institucionales y satisfacción ciudadana.	Mejorar la gestión pública y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones estatales.
Control Fiscal Inteligente	Un modelo de vigilancia y control de los recursos públicos que integra tecnologías de información, analítica de datos, inteligencia institucional y gestión del conocimiento para mejorar la detección	Inteligencia Fiscal, Analítica de Datos, Gestión del Conocimiento, Transformación Digital y Control Fiscal Participativo	Transformar los datos en conocimiento estratégico para anticipar riesgos, orientar la vigilancia fiscal y proteger de manera más eficiente los recursos públicos.

	de riesgos fiscales, fortalecer la toma de decisiones y optimizar la eficiencia de los procesos de control fiscal.		
--	--	--	--

Tabla 1: Elementos fundamentales relacionados con la gestión fiscal, la vigilancia fiscal, la responsabilidad fiscal y los modelos de control fiscal en Colombia **Fuente.** Elaboración propia

2. Caracterización del Control Fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias

Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía, administrativa y presupuestal. Dentro de los objetivos de la vigilancia y control fiscal¹ que ejercen estas contralorías se encuentran:

- Coadyuvar en la consecución de los fines esenciales del Estado, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.
- Evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades territoriales en cuanto al grado de eficiencia, economía, equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.
- Generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública.
- Procurar el resarcimiento del patrimonio público resultado de las acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y control fiscal.
- Establecer las responsabilidades fiscales y solicitar el inicio de procesos para la imposición de sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia y del control fiscal.
- Incidir en la mejora de la gestión pública y aplicación de los valores, principios, garantías y derechos constitucionales, la protección del patrimonio público y su destinación programática.

Para el cumplimiento de estos objetivos se dispuso de la estructura organizacional de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C, con su respectiva planta de cargos y su asignación salarial, esta información se detalla en el **Anexo 1**.

¹ SINACOF - Guía de Auditoría Territorial V.4.0

La Dirección Técnica de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D.T y C, es el área responsable de proponer la modalidad y tipo de actuaciones de control fiscal a realizar, las cuales se contemplan en el denominado “Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT”. En el marco de dicho plan se establece la programación de ejercicios o actuaciones de control fiscal sobre los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos y determinar los sujetos y puntos de vigilancia y control que estarán sometidos a su competencia territorial y funcional. En relación con los sujetos de control, todas las entidades, órganos y organismos que pertenecen a la rama ejecutiva del orden distrital, en sus sectores central y descentralizado por servicios, son sujetos de control y vigilancia de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, por hacer parte de la estructura del orden Distrital. En el **Anexo 2** se detallan los sujetos de control.

2.1 Gestión de Auditorías y Actuaciones Especiales de Fiscalización

A partir del primero de enero de 2025 la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias realiza el control fiscal siguiendo las disposiciones establecidas en la “Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 4.0²” que contiene aspectos generales, principios y fundamentos a tener en cuenta para el desarrollo de las auditorías Financiera de Gestión y Resultados; de Desempeño; de Cumplimiento, y de la Actuación Especial de Fiscalización, en las entidades del orden territorial, basado en normas internacionales y los aprendizajes de las contralorías territoriales. La gestión misional realizada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias se realiza a través de tres grandes procesos: Control Fiscal Participativo, Evaluación a la Gestión Fiscal y Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, las cuales de manera sistemática permiten realizar de forma objetiva la obtención y evaluación de evidencias para determinar si se realizan conforme a los criterios

² Contraloría General de la República, Contralorías departamentales, distritales y municipales, Auditoría General de la República. Bogotá, Marzo de 2024

definidos de manera previa a la ejecución del control posterior y selectivo realizado a los sujetos de vigilancia.

2.1.1 Tipos de Auditorías

Para conocer los tipos de auditoría, sus propósitos y los resultados se presenta la siguiente tabla:

Tipo de auditoría	Propósito	Resultado
Auditoría Financiera de Gestión y Resultados – AFGR	Determinar si los estados financieros y el presupuesto reflejan razonablemente los resultados. Comprobar que en su elaboración y en las transacciones y operaciones que los originaron, fueron observadas a cabalidad las normas prescritas por las autoridades competentes.	pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta
Auditoría de Desempeño – AD	Establecer si las políticas institucionales, programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones de los sujetos vigilados operan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, equidad, economía, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales.	Determinar los resultados e impactos de la Administración Pública.
Auditoría de Cumplimiento - AC	Obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer si la entidad, asunto o materia auditable cumplen con las disposiciones emanadas de organismos o entidades competentes, frente a los criterios de auditoría. Se podrán desarrollar sobre cualquier asunto relevante vinculado con las responsabilidades de quienes administran y se encargan de la gobernanza y del uso adecuado de los recursos públicos.	Los resultados estarán a disposición de los sujetos de control y de los usuarios previstos.
Actuación Especial de Fiscalización	Atención y respuesta a un hecho puesto en conocimiento por medio de comunicación social o denuncia ciudadana con connotación fiscal.	Acción de control fiscal, examen independiente, objetivo y confiable de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal.

Tabla 2: Tipos de auditoría. **Fuente.** Elaboración propia a partir de documento SINACOF - Guía de Auditoría Territorial V.4.0

2.1.2 Elementos para el desarrollo del proceso auditor

El desarrollo del proceso auditor exige que los equipos de auditoría actúen bajo los principios establecidos en las Normas Internacionales de Auditoría, garantizando un comportamiento ético, independencia, juicio profesional, debida diligencia y competencia técnica. Para fortalecer estas capacidades, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias destina recursos para la formación continua de sus servidores públicos, para lo cual se sugiere la elaboración de un plan de competencias y fortalecimiento de capacidades analíticas y digitales, la estandarización de técnicas y procedimientos para el control y vigilancia fiscal, la orientación de la cultura organizacional basada en datos y conocimiento, apalancado en los lineamientos definidos en las políticas de gestión y desempeño institucional: “Gestión de la información estadística”, “Seguimiento y evaluación del desempeño institucional”, “Gestión del conocimiento y la innovación” y “Control Interno”, establecidas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG de Función Pública, con el fin de garantizar la calidad de los procesos de vigilancia y control fiscal. La actividad auditora se desarrolla bajo un enfoque basado en riesgos, que permite identificar, analizar y evaluar aquellos factores que puedan afectar la adecuada gestión de los recursos públicos. Este enfoque se aplica desde la planeación de la auditoría, considerando aspectos como la naturaleza del sujeto de control, su entorno, procesos, controles internos y riesgos asociados a su gestión fiscal. El proceso auditor comprende cuatro fases principales: planeación, ejecución, informe y cierre de auditoría, y seguimiento al plan de mejoramiento. Estas etapas permiten obtener y analizar evidencias, determinar hallazgos, formular conclusiones y verificar la implementación de acciones correctivas por parte de las entidades auditadas.

Cuando se identifican hallazgos con posible incidencia fiscal, disciplinaria, penal o de otra naturaleza, estos deben ser debidamente sustentados y trasladados a las autoridades competentes para las actuaciones correspondientes.

2.1.3 Aspectos Limitantes en el Desarrollo de Auditorías

De conformidad con el marco de las normas ISSAI, el ejercicio realizado por las Contralorías Territoriales promoverá resultados con un nivel de seguridad razonable, entendiendo que existen limitaciones en las cuales no podrían llegar a contar con información que soporte resultados concluyentes.

Dentro de los elementos limitantes del trabajo de los auditores se encuentran:

- i. Imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada por circunstancias ajenas al control del sujeto auditado.
- ii. Falta de acceso a registros o herramientas tecnológicas para obtener evidencias con el detalle requerido.
- iii. Demoras intencionadas del auditado en entrega de información o limitaciones por parte de los responsables del sujeto de control.
- iv. Limitaciones internas que operativamente la contraloría territorial no pueda suplir.

2.1.4 Impacto de las Auditorías Realizadas

Tal como lo refiere la Guía de Auditoría Territorial *“La auditoría y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal son relevantes para la administración pública, dado que la gestión de recursos públicos es un asunto de confianza. La responsabilidad resultante de la administración de los recursos públicos, de conformidad con los propósitos previstos, se confía a una entidad o persona que actúa en representación de la ciudadanía.*

Las auditorías del sector público aumentan la confianza de los usuarios previstos, ya que proporcionan información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a las desviaciones de las normas aceptadas o de los principios de buena gobernanza”.

La realización de auditorías presenta beneficios en el ámbito territorial los cuales, de conformidad con los lineamientos del SINACOF, corresponden al impacto positivo cuantificable o calificable en el sujeto de vigilancia y control fiscal. Para esto debe existir una relación directa entre la acción de mejora y el beneficio correspondiente a:

- i. Seguimiento de los planes de mejoramiento producto de observaciones.
- ii. Tratamiento dado las peticiones, hallazgos, pronunciamientos, estudios macroeconómicos o cualquier otro ejercicio realizado por la contraloría territorial.
- iii. Cuando a partir de una valoración de costos ambientales se origine un beneficio ambiental, es decir se presentaron mejoras en las condiciones de los recursos naturales y calidad el ambiente en la entidad territorial.

A partir de las acciones realizadas por los sujetos de vigilancia y control fiscal se pueden configurar los siguientes beneficios de auditoría:

Denominación del Beneficio	Desarrollo del concepto
Compensación	Acción adelantada por el sujeto de vigilancia y control en la mejora de las condiciones de los recursos naturales y la calidad del ambiente. También se conoce como resarcimiento por el daño causado al patrimonio ambiental
Beneficios de Control Fiscal	Configurado a partir de un hallazgo con incidencia fiscal e inicio de investigación preliminar y el presunto responsable realizar el resarcimiento del daño patrimonial antes de la decisión de apertura o archivo del proceso de responsabilidad fiscal.

Tabla 3: Beneficios de Auditoría. **Fuente.** Elaboración propia a partir de documento SINACOF - Guía de Auditoría Territorial V.4.0

Los beneficios se pueden clasificar en cuantificables, que corresponden sólo a aquellos que tienen impacto económico demostrable y medible, y cualificables que contribuyen a mejorar, optimizar, corregir, potencializar, mitigar riesgos y prevenir un daño en (i) La gestión del sujeto de vigilancia y control fiscal, (ii) Los bienes utilizados por el sujeto de vigilancia y control fiscal, (iii) Los bienes de la comunidad a la que sirven (beneficio social) y (iv) La calidad de vida de los ciudadanos capitalinos. En el **Anexo 3** se presenta los beneficios según esta clasificación de manera más detallada.

2.2 Cifras del Control Fiscal en el Ámbito Territorial: Caso Contraloría Distrital de Cartagena de Indias

En el caso de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, las actuaciones de vigilancia y control fiscal evidencian tanto la importancia como las limitaciones del modelo de control fiscal territorial. Durante la vigencia 2024 y comienzos de 2025, la entidad identificó presuntos detrimentos patrimoniales por más de \$264.801 millones en contratos relacionados con la prestación de servicios públicos y la gestión catastral del Distrito (Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, 2025; Villaquirán Úsuga, 2025). Las actuaciones especiales de fiscalización adelantadas permitieron establecer hallazgos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales asociados a posibles irregularidades en la ejecución contractual, generando el traslado de los respectivos hallazgos a las autoridades competentes para el inicio de los procesos correspondientes (Infobae, 2025; Villaquirán Úsuga, 2025). Estos resultados reflejan la capacidad del control fiscal para identificar riesgos, proteger el patrimonio público y promover mecanismos de responsabilidad sobre la gestión de los recursos estatales. Sin embargo, también evidencian las limitaciones de un modelo predominantemente posterior, en el que la actuación del órgano de control ocurre una vez materializados los posibles daños al patrimonio público.

Lo anterior permite comprender la relevancia del control fiscal territorial dentro de la gestión pública, así como la necesidad de fortalecer mecanismos que permitan evaluar no solo los hallazgos y procesos derivados de la vigilancia fiscal, sino también su contribución al fortalecimiento institucional y a la generación de valor público. Para una mayor comprensión de los resultados obtenidos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en los Anexos 3 y 4 se presentan los principales resultados del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial desarrollados por la entidad.

3. Valor Público y Control Fiscal en el Marco de la Gestión Pública en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias

3.1 Transformaciones Contemporáneas de la Gestión Pública

La gestión pública actual ha experimentado transformaciones profundas debido a los cambios económicos, políticos, sociales e institucionales que ha tenido el papel del Estado frente a la ciudadanía. Anteriormente, la administración pública se consolidó bajo el cumplimiento tradicional y/o formal de normas y procedimientos, donde lo principal recaía en la legalidad y control de sus procesos. Sin embargo, las dinámicas actuales del estado han establecido la necesidad de construir administraciones publicas más eficientes, transparentes, orientadas a resultados y capaces de responder de manera efectiva a la sociedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge la denominada Nueva Gestión Pública (New Public Management), que promovió la incorporación de principios de eficiencia, desempeño, calidad, evaluación y resultados dentro de la gestión pública. Además de lo anterior, este enfoque introdujo herramientas de gestión orientadas al mejoramiento interno, la optimización del gasto público y la medición del desempeño de las entidades públicas, trasladando algunos aspecto al sector público perspectivas que normalmente son utilizados en el sector privado (Hood, 1991). A partir de esto, la gestión pública dejó de ser solo una función administrativa de cumplimiento normativo y pasó a ser una actividad estratégica orientada a generar resultados e para la sociedad. Por lo tanto, el desempeño institucional comenzó a evaluarse por la capacidad de las entidades públicas para satisfacer necesidades de la sociedad, resolver sus problemáticas y fortalecer la confianza en las instituciones.

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la gestión pública corresponde al conjunto de actividades desarrolladas por las entidades estatales y por particulares que ejercen funciones públicas, orientadas a satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país (DAFP, 2024).

En Colombia, estas transformaciones se han implementado mediante políticas de gestión y desempeño institucional, un ejemplo de esto es el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual articula diferentes políticas de desarrollo administrativo y control interno con el propósito de fortalecer la gestión institucional de las entidades públicas bajo criterios de eficiencia, integridad, planeación y orientación a resultados.

En el mismo sentido, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han impulsado modelos de gestión pública centrados en la eficiencia del gasto, el presupuesto por resultados, la evaluación del desempeño institucional y la rendición de cuentas como mecanismos para fortalecer la legitimidad estatal y mejorar la calidad de los servicios públicos. Estos cambios han generado nuevas exigencias sobre las entidades públicas, particularmente en relación con la generación de valor público.

En este contexto, el control fiscal adquiere una importancia significativa dentro de la gestión pública actual. Su función ya no se limita solo a la identificación de irregularidades o a la determinación de responsabilidades fiscales, sino que debe entenderse también como un instrumento orientado al fortalecimiento institucional, la mejora continua de la gestión pública y la protección efectiva de los recursos destinados al cumplimiento de los fines del Estado.

Desde esta perspectiva, el control fiscal se integra a los nuevos enfoques de gestión pública orientados a resultados, debido a que contribuye a:

- fortalecer la transparencia,
- mejorar la eficiencia administrativa,
- optimizar el uso de recursos públicos,
- promover la rendición de cuentas,
- y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Por lo tanto, los cambios actuales de la gestión pública constituyen el contexto institucional que permite comprender la relación entre control fiscal y generación de valor

público, especialmente en escenarios territoriales donde las entidades públicas enfrentan crecientes demandas de eficiencia, legitimidad y resultados para la sociedad.

3.2 El Concepto de Valor Público

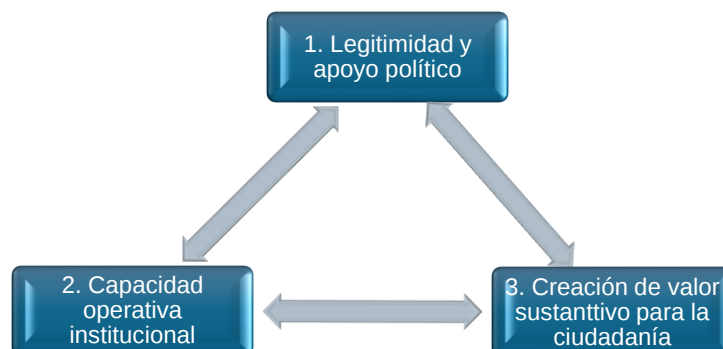
El concepto de valor público es uno de los principales desarrollos teóricos de la gestión pública actual y representa un cambio significativo en la forma de comprender el papel del Estado y de las entidades públicas frente a la sociedad. A diferencia de los modelos tradicionales de administración pública centrados exclusivamente en el cumplimiento normativo y de procedimientos, el enfoque de valor público plantea que las entidades públicas deben orientar su actuación hacia la generación de beneficios tangibles, legitimidad institucional y satisfacción de necesidades en la sociedad.

El principal referente teórico del concepto es Mark H. Moore, quien en su obra *Creating Public Value: Strategic Management in Government* propone que las organizaciones públicas deben enfocarse en crear valor para la ciudadanía de manera similar a como las organizaciones privadas buscan generar valor económico para sus accionistas (Moore, 1995). En este sentido, el valor público se produce cuando las actuaciones de las entidades públicas generan resultados, legítimos y sostenibles para la sociedad. Moore (1995) sostiene que las entidades públicas crean valor cuando logran:

- satisfacer necesidades en la sociedad;
- fortalecer la legitimidad en las entidades;
- generar confianza ciudadana;
- mejorar las condiciones de vida de la población;
- y utilizar eficientemente los recursos públicos.

En consecuencia, el valor público implica la capacidad del Estado para producir bienestar en la sociedad mediante decisiones, políticas, programas y procesos institucionales.

Desde el enfoque de Moore, la generación de valor público depende de tres componentes fundamentales conocidos como el “triángulo estratégico del valor público”:

Figura 1. Triángulo Estratégico de Valor Público de Moore

Fuente: Construcción de los autores a partir de propuesta de Moore, M. H. (1995).

El primer componente hace referencia a la necesidad de que las actuaciones de las entidades públicas cuenten con respaldo institucional, normativo y social. El segundo componente se relaciona con la capacidad técnica, administrativa y financiera de las entidades públicas para ejecutar sus funciones. Finalmente, el tercer componente corresponde a los resultados e impactos que generan beneficios para la sociedad.

De igual manera, el enfoque de valor público implica reconocer que una entidad pública puede ejecutar adecuadamente su presupuesto y cumplir formalmente sus funciones, pero no necesariamente generar valor público si sus actuaciones no producen beneficios reales para la ciudadanía.

Autores como Velasco Ulloa, Caro Cristancho y Romero Bolívar (2016) sostienen que el valor público se materializa cuando las políticas públicas, programas gubernamentales y actuaciones institucionales generan impactos positivos y verificables sobre la calidad de vida de la población. Adicionalmente, los enfoques contemporáneos de gestión pública relacionan el valor público con la denominada “cadena de valor público”, entendida como el proceso mediante el cual las entidades estatales transforman recursos públicos en resultados e impactos sociales.

Esta cadena comprende insumos, procesos, productos, resultados e impactos. Desde esta perspectiva, el verdadero valor público se encuentra principalmente en los resultados e

impactos generados por las entidades públicas, y no únicamente en la ejecución de actividades administrativas o presupuestales (Ramos et al., 2025).

En este contexto, el control fiscal adquiere una significativa relevancia dentro de la generación de valor público. Tradicionalmente, el control fiscal ha sido entendido solamente como un mecanismo de vigilancia y sanción orientado a proteger el patrimonio público y determinar responsabilidades fiscales. Sin embargo, desde una perspectiva moderna, el control fiscal también puede contribuir a la generación de valor público en la medida en que fortalece la transparencia institucional, mejora la eficiencia administrativa, protege recursos públicos, corrige deficiencias de gestión, promueve mejores prácticas institucionales y contribuye al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las entidades públicas.

En el caso de las contralorías territoriales, la generación de valor público puede reflejarse en:

- el fortalecimiento del control interno de las entidades vigiladas;
- la mejora de procesos administrativos;
- la optimización del gasto público;
- la implementación de acciones correctivas;
- la protección del patrimonio público;
- y el fortalecimiento de la legitimidad institucional frente a la ciudadanía.

Por tanto, el análisis del valor público dentro del control fiscal territorial implica comprender cómo las actuaciones de vigilancia y control pueden contribuir efectivamente al mejoramiento de la gestión pública y a la generación de beneficios tangibles para la sociedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio del valor público se convierte en el eje central de la presente investigación, debido a que permite analizar si los resultados derivados del ejercicio del control fiscal realizado por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias generan efectos reales sobre la gestión pública y sobre la satisfacción de las necesidades colectivas en el contexto distrital cartagenero.

3.3 Relación Entre Control Fiscal y Generación de Valor Público

El control fiscal en Colombia ha estado asociado principalmente a una función correctiva y sancionatoria enfocada en verificar la legalidad de la gestión fiscal y proteger los recursos públicos. Sin embargo, los cambios actuales de la gestión pública han permitido ampliar esta visión, relacionando el control fiscal no solo con la vigilancia y sanción, sino también con la capacidad de contribuir al fortalecimiento institucional y a la generación de valor público.

En consecuencia, el control fiscal no genera valor público únicamente mediante la recuperación de recursos o la determinación de responsabilidades fiscales, sino también a través de los efectos institucionales derivados de las actuaciones de vigilancia y auditoría. Cuando una auditoría permite corregir deficiencias administrativas, fortalecer la planeación institucional o mejorar procesos de control interno, se generan condiciones que pueden contribuir al mejoramiento de la gestión pública y, de manera indirecta, al bienestar ciudadano.

Esta relación puede evidenciarse en las actuaciones desarrolladas por las contralorías territoriales. Por lo tanto, el alcance del control fiscal no debe analizarse únicamente desde la cantidad de hallazgos identificados, sino también desde los efectos institucionales que dichas actuaciones producen sobre las entidades vigiladas. En este sentido, la Guía de Auditoría Territorial reconoce la existencia de beneficios cuantificables y cualificables derivados del ejercicio auditor, tales como recuperación de recursos, fortalecimiento institucional, ajustes administrativos y mejoramiento de procesos de gestión.

Desde esta perspectiva, el control fiscal territorial puede convertirse en un instrumento que contribuya al fortalecimiento de la gestión pública cuando sus actuaciones generan mejoras institucionales y promueven una administración más eficiente, transparente y orientada a resultados.

3.4 Modelo de Relación Conceptual Entre Control Fiscal, Gestión Pública y Valor Público

A partir del análisis desarrollado, puede establecerse que existe una relación funcional entre el ejercicio del control fiscal, la mejora de la gestión pública y la generación de valor público. Dicha relación puede comprenderse de la siguiente manera:

Figura 2. Relación conceptual para la generación de valor público



Fuente. Construcción propia de los autores

En este modelo:

- el control fiscal actúa como mecanismo de vigilancia y evaluación;
- la gestión pública funciona como espacio de transformación institucional;
- y el valor público constituye el resultado esperado en términos de beneficios sociales y legitimidad institucional.

En consecuencia, el control fiscal territorial adquiere relevancia no únicamente por su capacidad sancionatoria, sino por su potencial para contribuir al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de la gestión pública orientada a resultados.

3.5 Efectos de los Resultados del Control Fiscal en la Generación de Valor Público

Los resultados obtenidos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias permiten analizar el alcance real del control fiscal territorial dentro del marco de la gestión pública y su posible relación con la generación de valor público. Desde esta perspectiva, el análisis no debe limitarse únicamente a las cifras de hallazgos, auditorías o procesos fiscales, sino que debe orientarse a interpretar qué efectos producen dichos resultados sobre la administración pública distrital y sobre el fortalecimiento institucional de las entidades sujetas de control.

De acuerdo con los enfoques contemporáneos de gestión pública desarrollados en los apartados anteriores, el valor público se genera cuando las actuaciones estatales producen

resultados que impactan a la sociedad, fortalecen la legitimidad institucional y contribuyen a mejorar la capacidad de las entidades públicas para responder a las necesidades de la sociedad (Moore, 1995). Bajo esta lógica, el control fiscal territorial puede relacionarse con la generación de valor público en la medida en que sus actuaciones generen efectos positivos sobre la gestión pública y promuevan mejores prácticas institucionales.

Los resultados obtenidos por la Contraloría Distrital de Cartagena evidencian actuaciones orientadas al fortalecimiento de mecanismos de vigilancia y control sobre los recursos públicos distritales. La ejecución de cincuenta y una (51) auditorías durante la vigencia 2024 refleja un ejercicio activo de seguimiento sobre las entidades distritales y descentralizadas. Asimismo, la identificación de quinientos diecinueve (519) hallazgos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales evidencia la existencia de deficiencias administrativas y posibles irregularidades dentro de algunas entidades sujetas de control.

Desde una perspectiva tradicional, estos resultados podrían interpretarse únicamente como indicadores de vigilancia y control; sin embargo, desde el enfoque de valor público actual, dichos hallazgos también permiten identificar oportunidades de mejora institucional y fortalecimiento administrativo.

En este contexto, uno de los principales elementos que permiten relacionar el control fiscal con la generación de valor público corresponde a los efectos correctivos derivados de las actuaciones auditoras. La suscripción de treinta (30) planes de mejoramiento por parte de las entidades vigiladas constituye un resultado institucional relevante, debido a que implica la adopción de acciones orientadas a corregir debilidades administrativas, fortalecer mecanismos de control interno y mejorar procesos relacionados con gestión presupuestal, contratación y planeación institucional.

Desde este enfoque, puede afirmarse que el control fiscal territorial sí genera determinados niveles de valor público cuando sus actuaciones producen ajustes institucionales que contribuyen al fortalecimiento de la gestión pública distrital. Esto se evidencia

especialmente en la implementación de mecanismos de seguimiento, corrección administrativa y fortalecimiento del control interno derivados de los procesos de auditoría y vigilancia fiscal en las entidades públicas. De igual manera, los procesos de responsabilidad fiscal y los traslados de hallazgos a autoridades competentes reflejan mecanismos orientados a la protección del patrimonio público y al fortalecimiento de la transparencia administrativa. Estas actuaciones adquieren relevancia dentro de la generación de valor público debido a que contribuyen a fortalecer la legitimidad institucional y promueven mayores niveles de control sobre la administración de los recursos públicos.

Sin embargo, el análisis también permite identificar limitaciones frente al alcance del valor público generado por el control fiscal territorial. Aunque las actuaciones desarrolladas por la Contraloría Distrital de Cartagena producen efectos institucionales importantes, no siempre es posible establecer de manera directa cómo estos resultados impactan efectivamente las condiciones sociales de la ciudadanía o la satisfacción de necesidades colectivas. Por ejemplo, la existencia de hallazgos fiscales por cuantías elevadas puede interpretarse como evidencia de debilidades persistentes dentro de la gestión pública distrital.

En este sentido, aunque el control fiscal permite identificar irregularidades y ejecutar mecanismos de corrección institucional, la reiteración de hallazgos también puede reflejar dificultades estructurales relacionadas con planeación, control administrativo y gestión de recursos públicos dentro de algunas entidades distritales. En consecuencia, el valor público derivado del control fiscal territorial no debe entenderse exclusivamente desde la recuperación de recursos o desde el número de hallazgos identificados, sino principalmente desde la capacidad de las actuaciones de vigilancia fiscal para generar transformaciones institucionales que fortalezcan la gestión pública y promuevan una administración más eficiente, transparente y orientada al beneficio de la sociedad.

Los resultados evidenciados en el Informe de Gestión Consolidado 2023-2025 permiten identificar que el control fiscal territorial desarrollado por la Contraloría Distrital de Cartagena no

se limita exclusivamente a una función sancionatoria, sino que también genera mecanismos de corrección administrativa, seguimiento institucional y fortalecimiento de prácticas de control dentro de las entidades vigiladas. Los planes de mejoramiento, los procesos de responsabilidad fiscal y los mecanismos de vigilancia financiera constituyen actuaciones orientadas al fortalecimiento institucional y a la protección del patrimonio público distrital. La literatura sobre gestión pública orientada a resultados sostiene que el valor público no se materializa únicamente mediante impactos sociales inmediatos, sino también a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, la mejora de la eficiencia administrativa y la adecuada utilización de los recursos públicos (BID & CLAD, 2007).

Por tanto, el valor público derivado del control fiscal territorial desarrollado por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias puede interpretarse como un valor público de carácter institucional y administrativo que, aunque inicialmente se refleja sobre los procesos internos de gestión y control, finalmente repercute sobre la sociedad mediante el fortalecimiento de la capacidad estatal, la protección del patrimonio público y la mejora de la gestión de los recursos destinados al interés general.

4. Modelo de Control Fiscal Inteligente Orientado a la Generación de Valor Público

En atención a la problemática identificada en nuestro trabajo de investigación, relacionada con las limitaciones del enfoque posterior y selectivo del control fiscal territorial, se propone la implementación de un Modelo de Control Fiscal Inteligente Orientado a la Generación de Valor Público (CFI-VP), como una estrategia innovadora aplicable a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. Esta propuesta surge de la necesidad de fortalecer el ejercicio del control fiscal, trascendiendo su función tradicional centrada en la identificación de hallazgos y la determinación de responsabilidades, hacia un enfoque integral que permita anticipar riesgos, mejorar la gestión pública y evidenciar de manera objetiva su contribución a la generación de valor público.

El Modelo de Control Fiscal Inteligente Orientado a la Generación de Valor Público (CFI-VP) se fundamenta en los enfoques contemporáneos de gestión pública orientados a resultados y en el concepto de valor público como la capacidad de las instituciones estatales para generar beneficios tangibles para la ciudadanía, fortalecer la confianza institucional y responder efectivamente a las necesidades sociales. La estructura propuesta se compone de cuatro elementos que responden a una secuencia lógica y progresiva: identificar riesgos, medir resultados, gestionar conocimiento y visualizar impactos. Esta articulación permite comprender el tránsito del control fiscal tradicional hacia un enfoque orientado a la generación de valor público.

1. Sistema de Análisis Predictivo de Riesgo Fiscal

Como punto de partida, el modelo incorpora un Sistema de Análisis Predictivo de Riesgo Fiscal, orientado a identificar de manera anticipada los sectores, entidades o procesos con mayor probabilidad de generar detrimento patrimonial. Este componente permite focalizar las actuaciones de vigilancia y control fiscal, optimizar la utilización de los recursos institucionales y fortalecer la capacidad preventiva del control fiscal territorial.

2. Sistema de Medición de Valor Público del Control Fiscal

El segundo componente corresponde al Sistema de Medición de Valor Público del Control Fiscal, considerado el eje central de la propuesta. Su finalidad es superar los esquemas tradicionales de medición basados exclusivamente en el número de auditorías, hallazgos o procesos adelantados, incorporando indicadores que permitan evaluar la contribución efectiva del control fiscal a la generación de valor público. Entre estos se contemplan la recuperación de recursos públicos, la reducción de riesgos fiscales, el fortalecimiento de la gestión de las entidades vigiladas y el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

3. Sistema de Inteligencia Fiscal y Gestión del Conocimiento

Como tercer elemento, el modelo incorpora un Sistema de Inteligencia Fiscal y Gestión del Conocimiento, dirigido a fortalecer la capacidad institucional mediante el análisis estratégico de la información generada en el ejercicio del control fiscal. Este sistema permite identificar patrones de riesgo, tendencias recurrentes, factores asociados a hallazgos fiscales y oportunidades de mejora institucional. Asimismo, busca transformar el conocimiento derivado de auditorías, procesos de responsabilidad fiscal, planes de mejoramiento y demás actuaciones institucionales en un insumo estratégico para la toma de decisiones y el fortalecimiento continuo de la vigilancia fiscal.

4. Tablero de Control Fiscal y Valor Público

Finalmente, el modelo propone la implementación de un Tablero de Control Fiscal y Valor Público que permita visualizar de manera integrada los principales indicadores de riesgo, resultados e impacto del control fiscal. Esta herramienta facilitará la toma de decisiones basada en evidencia, fortalecerá los procesos de transparencia institucional y contribuirá a la rendición de cuentas frente a los diferentes grupos de interés.

La interacción de estos cuatro componentes permite consolidar un modelo integral orientado a fortalecer la efectividad del control fiscal territorial, promoviendo una gestión más estratégica, preventiva y basada en resultados. De esta manera, se busca que el ejercicio del

control fiscal trascienda la identificación de hallazgos y contribuya de forma tangible a la generación de valor público y al bienestar de la ciudadanía.

A continuación, se realiza una propuesta de indicadores que podrán ser analizados por la entidad para su adopción gradual y que permitirá el seguimiento y control del modelo propuesto:

INDICADORES DE RIESGO	INDICADORES DE RESULTADOS	INDICADORES DE IMPACTO
Índice de exposición de riesgo fiscal por sector en el distrito de Cartagena de Indias	No. Auditorías ejecutadas en el marco del plan de vigilancia y control fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias	Reducción del nivel de riesgo respecto a vigencias anteriores
Estimación de montos potenciales de riesgo fiscal con base en proyectos de inversión del Distrito de Cartagena de Indias	% de auditorías realizadas con base en las herramientas del modelo implementado	Riesgos mitigados a partir de resultados de control fiscal realizados
Reincidencia de hallazgos fiscales por entidad y por sector	Costo de auditoría	Índice de oportunidad en la realización de las auditorías bajo enfoque preventivo
Niveles de ejecución presupuestal atípicas por sector y por entidad	% planes de mejoramiento suscritos	Monto recuperado
Índice de concentración de contratos	% de hallazgos con impacto fiscal	Tiempos de recuperación
Procesos de responsabilidad fiscal abiertos	% cumplimiento de planes de mejoramiento	% de reducción de hallazgos recurrentes
	% recuperación de recursos	Mejoras en indicadores de gestión y resultados de las entidades vigiladas
	Valor recuperado vs costo institucional	% reducción detrimento patrimonial
		% riesgos mitigados sin materialización en la entidad vigilada

Tabla 4: Tipos de indicadores sugeridos **Fuente.** Elaboración propia

De igual forma, se requiere que la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias considere la gestión de riesgos, con el fin de establecer controles y acciones de mitigación que aseguren

el logro de los resultados esperados en la implementación de modelo, dentro de los cuales se proponen los siguientes:

Riesgos Estratégicos

- Posibilidad de desarticulación entre el modelo propuesto y las estrategias, metas y resultados planteados en el Plan Estratégico Institucional 2022-2025
- Limitaciones presupuestales que dificulten la implementación del modelo
- Resistencia al cambio por parte de los servidores de la entidad frente al cambio que significa pasar de un enfoque tradicional a un enfoque de gestión hacia la generación de valor público
- Posibilidad de uso o interpretación inadecuada de resultados analíticos para la toma de decisiones
- Posibilidad de afectaciones en la priorización o gestión indebida en el establecimiento de los sujetos de vigilancia y control de los planes de vigilancia anuales

Riesgos críticos en la implementación del modelo

- Imposibilidad de contar con calidad, completitud, actualización e inconsistencias en los datos
- Fallas en la integración o interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información
- Ausencia de lineamientos, políticas o reglamentación para la definición del gobierno de datos en la entidad
- Posibilidad de sesgos en la parametrización de los informes predictivos o generados para el análisis

Riesgos de Tecnología

- Debilidades en la arquitectura de sistemas de información y TI que dificulten la puesta en marcha
- Riesgos asociados a la ciberseguridad, seguridad de la información y seguridad digital

- Obsolescencia tecnológica
- Baja interoperabilidad entre sistemas
- Disponibilidad de recursos financieros para el fortalecimiento, mantenimiento y mejora de las herramientas de software y hardware requeridas

Riesgos Operativos y Humanos

- Desactualización entre los procesos actuales y falta de estandarización frente al nuevo enfoque operativo
- Errores de parametrización y definición de reglas de negocio
- Falta de capacidades técnicas de los servidores de la entidad
- Bajo enfoque cultural en la gestión del conocimiento e innovación
- Uso indebido de la información en el ejercicio de las actividades misionales
- Inadecuada planificación del control de datos personales y soporte legal para el uso de la información
- Desactualización de la información requerida para la operación

La implementación de este modelo se desarrollará de manera progresiva, iniciando con una fase de diagnóstico y diseño, seguida de una implementación piloto en sectores priorizados, y finalmente su escalamiento a nivel institucional. Se hace preciso indicar que la propuesta es viable desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero, en la medida en que puede desarrollarse utilizando herramientas tecnológicas accesibles y sin requerir modificaciones al marco normativo vigente. A continuación, se plantean las fases a través de las cuales se pondrá en marcha el modelo, en un periodo estimado de 18 meses, cuyo detalle se incluye en los anexos a este documento:

FASE	NOMBRE	OBJETIVO	EJES CLAVE DE LA FASE
Fase 1	Planificación y Preparación Institucional	Definir el fundamento legal y la alineación de las estrategias, metas y recursos	Esquema de roles y responsabilidades: modelo de gobernanza Diagnóstico capacidades de datos, TI, talento humano, presupuestales Establecimiento de fuentes de información y necesidades de articulación Diseño de la arquitectura modelo Plan de formación y capacitación Plan de Gestión del Cambio Aprobación del Comité Institucional de Gestión y Desempeño
Fase 2	Diseño técnico y metodológico	Construir los marcos reglamentarios, procedimentales y metodológicos asociados a cada sistema	Levantamiento de flujos y realización de actualización o creación de procedimientos, protocolos o instructivos Definición de variables de medición y estructuración de los mapas de riesgos Diseño de modelos matemáticos y analíticos Definir metodología de medición y establecimiento de batería de indicadores Establecer el modelo de gestión del conocimiento Diseño funcional del tablero de indicadores Aprobación de resoluciones reglamentarias de actualización o implementación
Fase 3	Desarrollo tecnológico e integración	Construir los sistemas de información y aplicaciones para la consolidación de información	Desarrollo de bases de datos y modelos predictivos Parametrización y desarrollo de tableros de control Implementación repositorios de información y gestión del conocimiento Definición del marco general del gobierno de datos y política de seguridad y privacidad de la información Establecer reglas de negocio y de calidad del dato
Fase 4	Piloto	Validar el modelo propuesto con un grupo específico y en condiciones reales	Aplicación del modelo al grupo sectorial y entidades piloto definidas para la puesta en marcha del modelo. Validación de lo esperado contra los resultados en campo reales Usabilidad de los datos del tablero de indicadores en la toma de decisiones Determinación de ajustes a los indicadores o información generada Identificación de ajustes metodológicos y necesidades de mejora
Fase 5	Ajuste, fortalecimiento y capacitación	Fortalecer y consolidar las capacidades del modelo aplicadas a la entidad	Implementación actividades de capacitación intensiva en la entidad en ejes como analítica, indicadores, enfoque procedimental, reglas de negocio, políticas de seguridad y uso, protección de la información y uso del tablero de indicadores Ajustes finales a los modelos predictivos Mejoras a los tableros de indicadores, su visualización y generación de reportes Fortalecimiento del uso y apropiación así como la gestión del conocimiento en los servidores de la entidad Manuales técnicos ajustados y en operación

FASE	NOMBRE	OBJETIVO	EJES CLAVE DE LA FASE
Fase 6	Implementación total	Extender el modelo a toda la entidad	Procesos ajustados en el sistema de gestión institucional Socialización a nivel total del modelo en operación Integración y actualización dentro de los procesos institucionales incluyendo auditoría interna Despliegue reglamentario para el uso obligatorio del modelo, de la participación permanente en los ciclos de formación y los escalamientos para las mejoras sugeridas en la puesta en marcha.
Fase 7	Evaluación y mejora continua	Realizar el seguimiento, control y mejora a los resultados del modelo para asegurar su sostenibilidad	Evaluación de resultados frente a los objetivos y metas trazadas en la fase 1. Establecer la necesidad de realizar ajustes finales a indicadores, modelos de analítica e infraestructura de TI y seguridad. Integración definitiva a la gestión institucional, incluyendo la planeación anual de la entidad. Elaboración de acciones de mejora continua al modelo.

Tabla 5: Fases de implementación del modelo **Fuente.** Elaboración propia

Dentro de los resultados esperados en la implementación de este modelo se destacan los siguientes:

- Articulación e interoperabilidad entre bases de datos y sistemas de información que faciliten la obtención de datos con oportunidad y calidad.
- Fortalecimiento de la transparencia en la toma de decisiones de planeación, ejecución y gestión de las actividades de control fiscal.
- Estandarización y mejora de los procesos de comunicación y articulación en cumplimiento de los principios de la función administrativa.
- Mayores niveles de calidad e impacto de los procesos auditores y de control y gestión interna de la contraloría distrital.
- Aseguramiento de los resultados al incorporar herramientas de los análisis de la información y evidencias frente a los riesgos identificados, minimizando los riesgos de interpretación.
- Gestión de actividades en función de la prevención y control de riesgos en todas las etapas del ejercicio del control fiscal y las situaciones derivadas del entorno y de los sujetos de vigilancia.

5. Conclusiones y Recomendaciones

El Modelo de Control Fiscal Inteligente Orientado a Valor Público representa una alternativa que permite transformar el control fiscal territorial en un instrumento estratégico para la generación de valor público.

La implementación de este modelo permitiría que los resultados del control fiscal vayan más allá de la simple identificación de hallazgos o detrimentos patrimoniales, facilitando así la generación de valor público a través de mejoras concretas en la gestión de las entidades vigiladas. Por ejemplo, el análisis predictivo de riesgo fiscal podría contribuir a identificar debilidades estructurales en procesos de contratación, planeación o ejecución presupuestal, promoviendo acciones correctivas que mejoren la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía por parte de los sujetos de control. De igual manera, el fortalecimiento de los planes de mejoramiento permitiría que las observaciones derivadas de las auditorías se traduzcan en cambios institucionales efectivos y sostenibles. Por otra parte, el sistema de medición de valor público propuesto permitiría evidenciar cómo las actuaciones de la Contraloría generan beneficios para la comunidad a través del fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad institucional de los sujetos de control. Además de lo anterior, teniendo en cuenta que este nuevo enfoque está orientado a la generación de valor público a través del aprovechamiento del conocimiento institucional, la experiencia acumulada de los equipos auditores y el análisis estratégico de la información derivada del ejercicio del control fiscal, permitirá transformar datos y resultados en conocimiento útil para la toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias para generar impactos positivos sobre la gestión pública y, en consecuencia, sobre el bienestar de la ciudadanía.

Por tanto, el principal aporte del modelo propuesto radica en que permite visibilizar y potenciar la contribución del control fiscal a la generación de valor público, entendiendo este como la capacidad de las instituciones públicas para producir beneficios sociales, fortalecer la

legitimidad institucional y responder de manera más efectiva a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

6. Referencias

Auditoría General de la República. (2025). *Informe sobre resultados del control fiscal territorial en Colombia 2018-2024*. Auditoría General de la República.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. BID y CLAD.

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Congreso de la República de Colombia. (2010). *Ley 1416 de 2010, por medio de la cual se fortalecen las contralorías territoriales*. Diario Oficial No. 47.930.

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Acto Legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal*. Diario Oficial No. 51.080.

Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. (2025). *Informe de Gestión Consolidado 2023-2025*. Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y Contralorías Territoriales. (2024). *Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas Internacionales ISSAI – GAT versión 4.0*. Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF).

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2021). *Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG*. Función Pública.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2024). *Gestión pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Infobae. (2025). *Contraloría Distrital de Cartagena detectó presuntas irregularidades fiscales en contratos del Distrito*. Infobae.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. Diario Oficial No. 51.258.

Ramos, J., Velásquez, L., & Torres, M. (2025). *Cadena de valor público y gestión orientada a resultados en entidades públicas latinoamericanas*. Revista Latinoamericana de Gestión Pública, 12(2), 45–63.

Velasco Ulloa, J., Caro Cristancho, M., & Romero Bolívar, L. (2016). *Valor público: aproximaciones conceptuales y aplicaciones en la gestión pública contemporánea*. Revista Administración y Desarrollo, 46(1), 55–70.

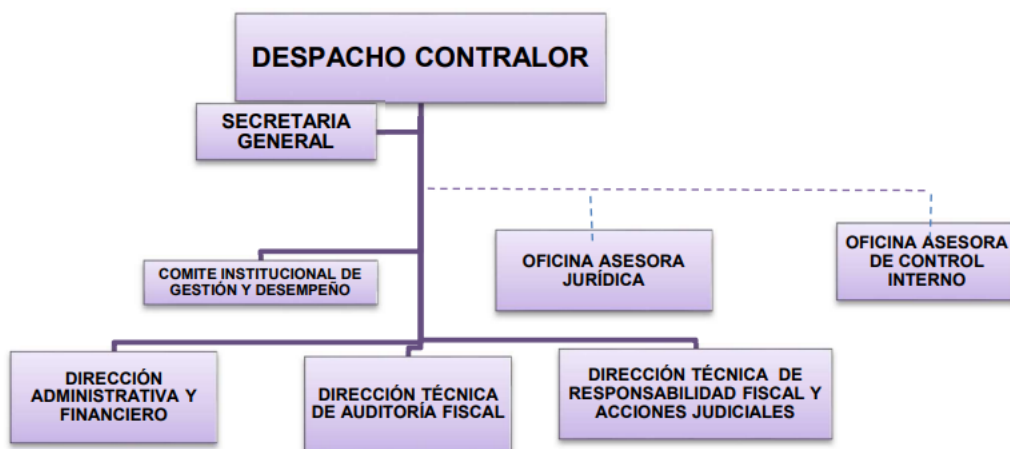
Villaquirán Úsuga, D. (2025). *Contraloría Distrital de Cartagena reporta hallazgos fiscales en contratos del Distrito*. Diario regional.

7. Anexos

Anexo 1. Estructura organizacional y planta de cargos - Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C.

Definido mediante Acuerdo N° 045 del 18 de diciembre de 2020 del Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

Organigrama



PLANTA DE CARGOS - DENOMINACIÓN	CANTIDAD
Contralor	1
Secretario General	1
Director Administrativo y Financiero	1
Director Técnico	2
Jefe Oficina Asesora	2
Asesor	1
Profesional Especializado	9
Profesional Universitario G2	1
Profesional Universitario G1	34

Técnico Administrativo	2
Técnico Operativo	15
Secretario Ejecutivo	1
Auxiliar Administrativo G4	5
Auxiliar Administrativo G3	17
Conductor	2
Auxiliar de Servicios Generales	4
TOTAL	98

Anexo 2. Sujetos de control Contraloría Distrital de Cartagena de Indias D.T y C.

Los sujetos objeto de vigilancia control fiscal de la Dirección Técnica adscrita a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias se establecen en la Resolución Reglamentaria N° 368 del 18 de diciembre de 2024:

1. Entidades, órganos y organismos pertenecientes a la estructura de la rama ejecutiva del orden distrital, en sus sectores central y descentralizado por servicios:**1.1. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias****1.1.1 Fondo de Desarrollo Local de la Localidad Histórica y del Caribe Norte****1.1.2 Fondo de Desarrollo Local de la Localidad de la Virgen y Turística****1.1.3 Fondo de Desarrollo Local de la Localidad Industrial y de la Bahía****1.2. Personería Distrital de Cartagena de Indias****1.3 Concejo Distrital de Cartagena de Indias****1.4. Establecimiento Público****1.4.1 Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena -IPCC****1.4.2 Establecimiento Público Ambiental -EPA****1.4.3 Instituto Distrital de Deportes y Recreación -IDER****1.4.4 Escuela de Taller de Cartagena -ETCAR****1.4.5 DISTRISEGURIDAD****1.4.6 Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital****CORVIVIENDA****1.4.7 Institución Universitaria Colegio Mayor de Cartagena**

1.4.8 Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y el Caribe.

1.5. Empresas industriales y comerciales

1.5.1 Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) TRANSCARIBE SA

1.5.2 Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. -EDURBE S.A

1.6. Empresa Social del Estado Hospital Local Cartagena de Indias

1.6.1. ESE Hospital Cartagena

1.7. Entidades Público - Privadas sin Ánimo de Lucro

1.7.1. Corporación de Turismo de Cartagena

1.8. Sociedades de Economía Mixta descentralizadas por servicio del orden Distrital

1.8.1 Águas de Cartagena S.A. E.S.P.

Por su especialidad, la Dirección Técnica adelantará la vigilancia y control a los siguientes organismos adscritos al Distrito Especial de Cartagena de Indias:

- Despacho del Alcalde
- Secretaria General
- Secretaria de Hacienda Publica
- ✓ Cía. Hotelera Cartagena de lindas
- ✓ Cartagena IIS.A. (S.P.R.C)
- ✓ Terminal de Transportes de Cartagena S.A
- ✓ Hoteles Royal S.A
- ✓ Real Cartagena Futbol Club

Secretaría del Interior y Convivencia, Ciudadana

Secretaria de Planeación

Secretaria de Participación y Desarrollo social

Secretaria de Turismo

Secretaria de Infraestructura

Departamento Administrativo Distrital de Salud

Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte

Departamento Distrital de Valorización

Escuela de Gobierno y Liderazgo

Fondo de Pensiones

Secretaria de Educación

✓ Institución Educativa Manuel Rodríguez Torices -INEM-

✓ Institución Educativa Antonia Santos

✓ Institución Educativa Soledad Román de Núñez

✓ Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen

✓ Institución Educativa Jhon F. Kennedy

✓ Institución Educativa Liceo de Bolívar

✓ Institución Educativa Soledad Acosta de Samper

✓ Institución Educativa CASD Manuela Beltrán

✓ Institución Educativa Alberto Elías Fernández Baena

✓ Institución Educativa de Bayunca

✓ Institución Educativa de Pasacaballos

✓ Institución Educativa San Francisco de Asís

Anexo 3. Beneficios de auditoría según su clasificación

Beneficios cuantificables	Beneficios cualificables
Ahorro. Erogación dejada de hacer o pagar por parte del sujeto de vigilancia y control fiscal. Recuperación. Valor derivado de acciones realizadas por el sujeto de vigilancia y control fiscal en cuanto a la recuperación de activos (incremento) o eliminación de pasivos (disminución), reincorporación de bienes o derechos por devolución, reintegro, cancelación, supresión o reducción de obligaciones existentes. Lo anterior, se traduce en el aumento patrimonial sin mayor erogación de fondos. Puede darse la recuperación de humedales, rondas de ríos o quebradas, espacio público, usos de suelo. Compensación. Acción correctiva adelantada por un sujeto de vigilancia y control o un particular, ante un	Pronunciamientos, ejercicios o actuaciones de vigilancia y control fiscal que traen como consecuencia la generación de una política pública inexistente o ajustes a las políticas públicas vigentes, en beneficio de determinada población objetivo. Pronunciamientos o actuaciones efectuadas en el marco de la vigilancia y el control fiscal, en virtud de estudios sectoriales o ejercicios concretos de fiscalización que generen un mejoramiento en el apoyo técnico al control político ejercido en la ciudad. Ajustes a los planes, programas, proyectos o presupuestos (liberación de saldos, etc.) del Sujeto vigilado en beneficio de determinada población objetivo. Supresión de cobros ilegales a los contribuyentes.

Beneficios cuantificables	Beneficios cualificables
hallazgo, informe o pronunciamiento de la contraloría territorial, que genere como resultado el resarcimiento por el daño causado al patrimonio fiscal y/o ambiental. Consiste en igualar en opuesto sentido el efecto negativo causado. La mitigación es la acción correctiva que genera como resultado la reducción de los efectos negativos del daño causado al patrimonio fiscal o ambiental.	Ajustes y reclasificaciones contables que no representen incremento del patrimonio. Programas de capacitación o actualización que mejoren la gestión pública. Mejoramiento en los procesos de planeación en la medición y control de actividades. En general mejora en los procedimientos misionales, gerenciales y administrativos. Observaciones a obras inconclusas que generan la reactivación de dichas obras y entrega del bien contratado.

Fuente. Elaboración propia a partir de documento SINACOF - Guía de Auditoría Territorial V.4.0

Anexo 4. Resultados plan de vigilancia y control fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias - 2024³.

Durante la vigencia 2024 se ejecutaron 51 auditorías discriminadas así: 12 Financieras y de Gestión, 26 de Cumplimiento, 1 de Cumplimiento Inversión Ambiental y 12 Actuaciones Especiales de Fiscalización.

De los resultados presentados en el Informe de Gestión Consolidado 2023- 2025 se encuentra que se generaron 519 hallazgos de diferentes tipos (hallazgos administrativos, fiscales disciplinarios y penales). En relación con los hallazgos fiscales se estima una cuantía de posible detrimento por valor de doscientos ochenta y nueve mil setecientos tres millones seiscientos ochenta y un mil seiscientos treinta y cuatro pesos M/L (\$ 289.703.681.634).

- Hallazgos Fiscales: entre los años 2020 al 2024 se presenta una cuantía aproximada de \$289.704 millones en el año 2024; sumados los cinco (5) años ascienden a una cifra de \$ 388.646 millones de pesos revelados en presuntas irregularidades en los Sujetos y puntos de Control del Distrito de Cartagena en los últimos cinco años del ejercicio fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. En el desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT 2024, se trasladaron a Responsabilidad Fiscal Cuarenta y dos (42) Hallazgos Fiscales correspondiente a las vigencias auditadas 2022 (PVCFT-2023), y 2023 (PVCFT-2024) en cuantía de \$21.092.182.067.
- Hallazgos Disciplinarios: En el desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT 2024, se trasladaron a la Procuraduría Provincial de Cartagena, un total de cien (100) Hallazgos con alcance Disciplinario correspondientes a las vigencias auditadas 2022 (PVCFT-2023) y 2023 (PVCFT-2024).
- Hallazgos Penales: En el desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT 2024, se trasladaron nueve (9) Hallazgos Penales a la Fiscalía General de la

³ Dirección Técnica de Auditoría Fiscal. Informe de Gestión Consolidado 2023- 2025 - Cartagena de Indias, D.T. y C 31 de diciembre de 2025

Nación (correspondientes a las vigencias auditadas 2022 (PVCFT-2023) y 2023 (PVCFT-2024))

- Planes de Mejoramiento: en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial 2024, los sujetos y puntos de control suscribieron con el Órgano de Control, treinta (30) planes de mejoramiento, como resultado del proceso de Vigilancia y Control, como producto de las auditorías Financieras y de Gestión, de Cumplimiento y Actuaciones Especiales de la vigencia 2023 PVCFT-2024.

Anexo 5. Resultados plan de vigilancia y control fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena De Indias - 2025⁴.

En el desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial 2025, se detectaron doscientos diecisiete (217) Hallazgos Administrativos, de los cuales treinta y tres (33) tienen incidencia fiscal en cuantía de veinte mil setecientos veinte siete millones seis cientos veinticinco mil setecientos sesenta y cinco pesos M/L (\$20.727.625.765), ochenta y ocho (88) con presunta incidencia disciplinaria, nueve (9) con presunta incidencia penal.

El estado de los hallazgos fiscales trasladados en la vigencia 2025 fue de 28, los hallazgos disciplinarios trasladados fueron 76 y los hallazgos penales trasladados fueron 19.

Durante el período de gestión comprendido entre el 2024 y 2025, se tramitó un total de 314 procesos de responsabilidad fiscal, correspondientes a vigencias entre 2018 y 2025.

Del total de procesos tramitados, se adoptó decisión de fondo en 109 procesos de responsabilidad fiscal. Las decisiones se distribuyen así:

- Fallos con responsabilidad fiscal: 12 procesos.
- Fallos sin responsabilidad fiscal: varios procesos dentro del total decidido.
- Autos de archivo y autos de cesación: fueron 93 en total, discriminados así: 34 en 2024 y 59 en 2025 la mayoría de las decisiones adoptadas.

En los procesos con fallo con responsabilidad fiscal, el valor total del detrimento declarado supera los \$1.800 millones de pesos, orientados al resarcimiento del patrimonio público del Distrito de Cartagena.

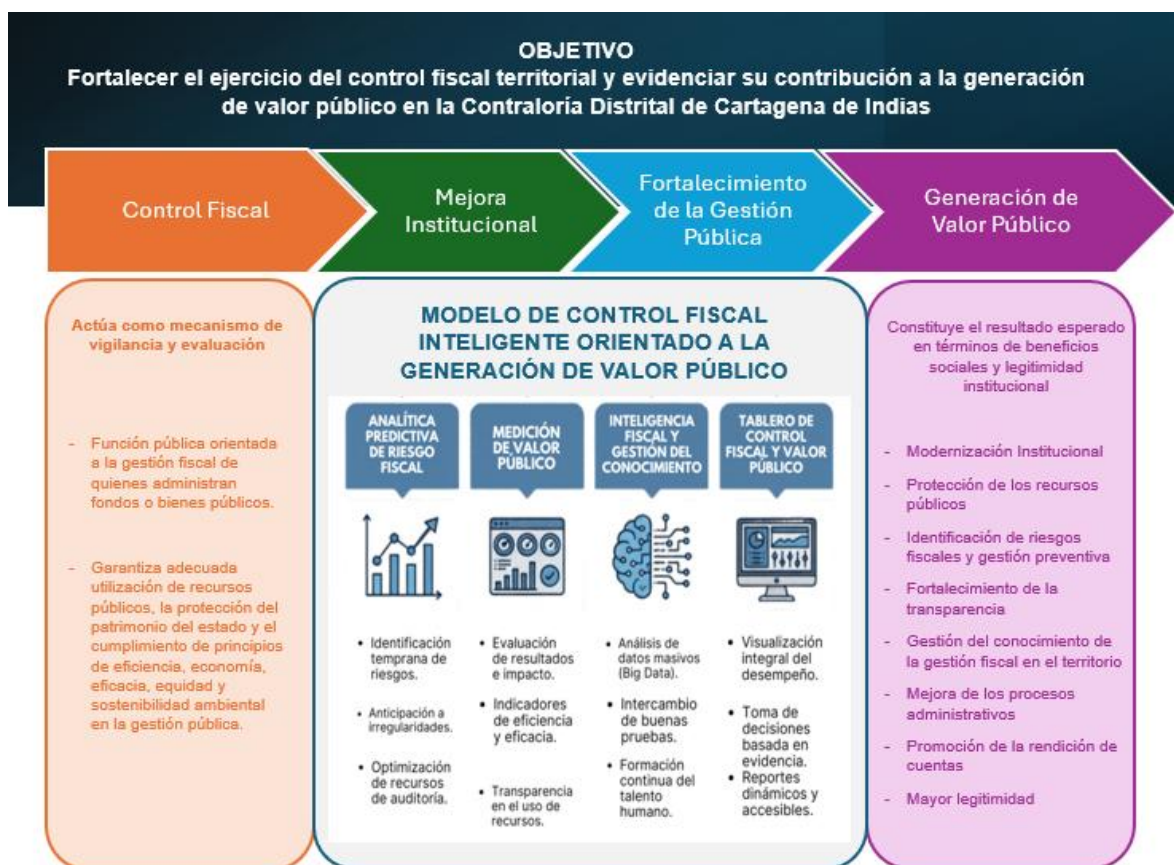
⁴ Dirección Técnica de Auditoría Fiscal. Informe de Gestión Consolidado 2023- 2025 - Cartagena de Indias, D.T. y C 31 de diciembre de 2025

Anexo 6. Normograma

Norma	Fecha	Jerarquía	Alcance	Relación / subordinación	Conceptos clave
Constitución Política de Colombia	1991	Constitucional	Establece el fundamento constitucional del control fiscal y las competencias de los órganos de control fiscal.	Norma superior del ordenamiento jurídico colombiano.	Control fiscal, vigilancia fiscal, gestión fiscal, patrimonio público, control posterior y selectivo.
Ley 42 de 1993	Enero 26 de 1993	Legal	Organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.	Desarrolla los artículos constitucionales relacionados con el control fiscal.	Principios del control fiscal, sistemas de control, vigilancia fiscal, auditoría fiscal.
Ley 610 de 2000	Agosto 15 de 2000	Legal	Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.	Complementa la Ley 42 de 1993.	Responsabilidad fiscal, daño patrimonial, gestión fiscal.
Ley 1474 de 2011	Julio 12 de 2011	Legal	Adopta medidas orientadas al fortalecimiento de mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.	Complementa el sistema de control fiscal y disciplinario.	Transparencia, control preventivo, corrupción, vigilancia administrativa.
Ley 1757 de 2015	Julio 6 de 2015	Legal	Regula la participación ciudadana y el control social a la gestión pública.	Complementa el control fiscal mediante mecanismos de participación ciudadana.	Participación ciudadana, control social, rendición de cuentas.
Acto Legislativo 04 de 2019	Septiembre 18 de 2019	Constitucional	Reforma el régimen de control fiscal en Colombia.	Modifica parcialmente los artículos 267, 268, 271 y 272 de la Constitución Política.	Control concomitante y preventivo, fortalecimiento del control fiscal.

Norma	Fecha	Jerarquía	Alcance	Relación / subordinación	Conceptos clave
Decreto Ley 403 de 2020	Marzo 16 de 2020	Reglamentario con fuerza de ley	Regula el Acto Legislativo 04 de 2019 y fortalece el sistema de control fiscal.	Desarrolla el Acto Legislativo 04 de 2019.	Vigilancia fiscal, gestión fiscal, órganos de control fiscal, riesgo fiscal, control concomitante y preventivo.
Resolución No. 178 de 2015	Junio de 2015	Reglamentación interna	“Por la cual se adopta la cuarta versión del Manual de Calidad de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias”	Ley 136 de 1994 Decreto 2145 de 1999	

Anexo 7.



Anexo 8.**Glosario**

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
Control Fiscal	Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello. El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley.	Decreto 403 de 2020	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374	Marzo 16 de 2020

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
Gestión Pública	Actividad que desarrolla los organismos del estado y particulares que prestan una función pública a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país.	Términos página web: Departamento Administrativo de la Función Pública	https://www1.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Gesti%C3%B3n+P%C3%BAblica?_com_liferay_wiki_web_portlet_WikiPortlet_redirect=https%3A%2F%2Fwww1.funcionpublica.gov.co%2Fglosario%2F-%2Fwiki%2Ftag%2Fg	2026
Valor Público	Cambios sociales — observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (Tomado del documento “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público” elaborado por el BID y el CLAD, 2007).	Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG Glosario Versión 7	https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2020-06-30_Documento_metodologico_mdi.pdf/0282a841-0e1f-73b2-7b5d-6335df0426c8?t=1593794234308	Octubre de 2021
	“El valor público se crea cuando las instituciones públicas producen resultados efectivos, servicios de calidad y confianza ciudadana, respondiendo a las necesidades y expectativas de la sociedad.”	Banco Interamericano de Desarrollo	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Modelo-Abierto-de-Gestion-para-Resultados-en-el-Sector-Publico.pdf	2007

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
	“El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, regulaciones y otras acciones, orientadas a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y fortalecer la legitimidad institucional.”	Mark H. Moore	https://archive.org/details/creatingpublicva0000moor_w0l6	1995
Vigilancia fiscal	Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.	Decreto 403 de 2020	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374	Marzo 16 de 2020
Órganos de Control Fiscal	Son la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, las contralorías distritales, las contralorías municipales y la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia.	Decreto 403 de 2020	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374	Marzo 16 de 2020

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
Ámbito de competencia de las contralorías territoriales.	Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan. En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.	Decreto 403 de 2020	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374	Marzo 16 de 2020

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
Evaluación	La evaluación es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su implementación y sus resultados.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	https://www.oecd.org/dac/evaluation/dac-criteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm	2010
Distrito	Los distritos son entidades territoriales de nivel local, que se encuentran sujetas a un régimen especial al establecido para los municipios.	Instituto de Estudios Urbanos – Universidad Nacional de Colombia	https://institutoestudiosurbanos.info/noticias-del-ieu/item/queson-y-para-que-existen-los-distritos-en-colombia	2023
Cartagena de Indias	“El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias es una entidad territorial organizada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la ley, con régimen especial.”	Ley 768 de 2002	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81976	2002
Caracterización de grupos de valor	Se refiere al conocimiento detallado de las necesidades y características de los usuarios, ciudadanos y grupos de ciudadanos que reciben directamente los servicios de la entidad, de forma tal que las actividades de diseño, rediseño, comunicación y mejoramiento de otros procedimientos administrativos - OPA y servicios respondan a éstas.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021
Evaluación	Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en relación con su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
			ad04ca533d9a?t=1635182340713	
Gestión	Configuración de un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional. Así como un conjunto de métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021
Gestión para resultados	Es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
Grupos de Interés	Individuos u organismos específicos que tienen un interés especial en la gestión y los resultados de las organizaciones públicas. Comprende, entre otros, instancias o espacios de participación ciudadana formales o informales.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021
Grupos de valor	Personas naturales (ciudadanos) o jurídicas (organizaciones públicas o privadas) a quienes van dirigidos los bienes y servicios de una entidad e individuos u organismos específicos receptores de los resultados de la gestión de la entidad.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
Cadena de Valor	Describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados, en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Los insumos son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc. Las actividades son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado. Los productos son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades. Los resultados son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención pública. Los impactos son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.	Glosario Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIGP, Versión 7, Octubre de 2021, Departamento Administrativo de la Función Pública.	www1.funcionpublica.gov.co/documentos/28587410/38054865/2021-10-25_Glosario_mipg_v7.pdf/0b0d6867-1805-e77e-a95c-ad04ca533d9a?t=1635182340713	2021
Evaluación	La evaluación es una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y sus resultados; para determinar la pertinencia, el logro de objetivos, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Las evaluaciones proporcionan información creíble y útil, para incorporar las lecciones en el	Departamento Nacional de Planeación. MANUAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CÓDIGO: M-GI-01 Año 2022	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-01%20Manual%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Pol%C3%ABlicas.Pu.pdf	2022

Concepto	Definición	Fuente de información	Enlace	Fecha
	proceso de toma de decisiones.			
Riesgo	Efecto que se causa sobre los objetivos de las entidades, debido a eventos potenciales.	Anexo Glosario Guía para la Gestión Integral del Riesgo en Entidades Públicas Versión 7. Agosto 2025	https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg	2025
Riesgo fiscal	Es el efecto dañoso sobre los recursos públicos y/o los bienes y/o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a causa de un evento potencial.	Anexo Glosario Guía para la Gestión Integral del Riesgo en Entidades Públicas Versión 7. Agosto 2025	https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg	2025

Anexo 9. Cronograma para la implementación del modelo propuesto

FAS E	ENFOQUE	COMPONENTES DEL MODELO				CRONOGRAMA MENSUALIZADO																	
		Sistema de Análisis Predictivo de Riesgo Fiscal	Sistema de Medición de Valor Público del Control Fiscal	Sistema de Inteligencia Fiscal y Gestión del Conocimiento	Tablero de Control Fiscal y Valor Público	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11	M 12	M 13	M 14	M 15	M 16	M 17	M 18
F 1	Planificación y Preparación Institucional	Diseño	Definición	Diseño	Diseño																		
F 2	Diseño técnico y metodológico	Diseño	Definición	Diseño	Desarrollo																		
F 3	Desarrollo tecnológico e integración	Desarrollo	Carga inicial	Implementación	Desarrollo																		
F 4	Piloto	Validación	Ajuste	Uso piloto	Uso piloto																		
F 5	Ajuste, fortalecimiento y capacitación	Optimización	Consolidación	Fortalecimiento	Escalamiento																		
F 6	Implementación total	Optimización	Consolidación	Fortalecimiento	Escalamiento																		
F 7	Evaluación y mejora continua	Evaluación	Evaluación	Mejora continua	Evaluación																		

Anexo 10. Canvas del modelo

Componente	Descripción
Actores clave	Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, sujetos de control, equipos auditores, ciudadanía y organismos de control relacionados.
Procesos	1. Sistema de Análisis Predictivo de Riesgo Fiscal. 2. Sistema de Medición de Valor Público del Control Fiscal. 3. Sistema de Inteligencia Fiscal y Gestión del Conocimiento. 4. Tablero de Control Fiscal y Valor Público.
Tecnología	Evolución desde archivos planos y análisis manual hacia bases de datos estructuradas, analítica de datos, integración de información y tableros de control para la toma de decisiones.
Valor generado	Fortalecimiento institucional, mejora de la gestión pública, optimización de la vigilancia fiscal, protección del patrimonio público y generación de valor público para la ciudadanía.