

EL RECAUDO EN LOS PROCESOS DE COBRO COACTIVO DERIVADOS DE FALLOS CON
RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS:
DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS DE MEJORA



Análisis de los procedimientos de cobro coactivo y formulación de estrategias para el fortalecimiento del
resarcimiento del patrimonio público en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias

FEDERICO GARCIA CANO
IVAN MONTES SALGADO
MARTHA LILIANA OCHOA GARCIA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Gobierno y Gestión
Pública

UNIVERSIDAD EAN
Maestría en Gobierno y Gestión Pública

Bogotá, Colombia
2026

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
Palabras claves	1
Abstract	1
Keywords	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. -MARCO NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y CONCEPTUAL DEL COBRO COACTIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	7
1.1 Control fiscal y responsabilidad fiscal en Colombia	7
1.2 Cobro coactivo y recaudo en las contralorías territoriales	8
1.3. Marco jurisprudencial	11
1.4 Marco conceptual.....	12
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO Y ANÁLISIS DEL RECAUDO EN LOS PROCESOS DE COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS.....	14
2.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información	14
2.2 Procedimiento metodológico.....	14
2.3 Caracterización del proceso de cobro coactivo	15
2.4 Análisis del comportamiento del recaudo y de la gestión de cobro coactivo	16
2.5 Identificación de factores que afectan la eficiencia del recaudo	17
2.6 Síntesis de hallazgos	18
CAPÍTULO III. ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RECAUDO.....	20
3.1. Estrategias administrativas y procedimentales	20
3.2. Fortalecimiento del seguimiento y control de expedientes	20
3.3. Propuesta de mejora para la gestión del cobro coactivo	21
3.4. Implementación del modelo estratégico	22
CONCLUSIONES	24
REFERENCIAS.....	25
ANEXOS.	26
Anexo A. Matriz normativa.....	26
Anexo B. Flujograma del proceso de cobro coactivo	27
Anexo C. Estadísticas de recaudo de los procesos de cobro coactivo (2023–2025)	28

Anexo D. Flujo grama, implementación del modelo estratégico.....	29
Anexo E. Glosario de términos	30
Anexo F. Procedimiento.....	32

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación analiza el recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, considerando la importancia de la recuperación efectiva de los recursos públicos para el resarcimiento del patrimonio estatal y el fortalecimiento del control fiscal.

El estudio se desarrolló mediante un enfoque cualitativo con apoyo de elementos cuantitativos, a través de la revisión normativa, documental e institucional, así como del análisis de la base de datos de los procesos de cobro coactivo de la entidad. El objetivo principal fue identificar las falencias administrativas, operativas y procedimentales que afectan la eficiencia del recaudo y formular estrategias orientadas a su fortalecimiento.

Los resultados evidenciaron que los procesos derivados de responsabilidad fiscal concentran aproximadamente el 94 % de la cartera institucional, situación que genera una alta dependencia de la gestión realizada sobre este tipo de expedientes. Asimismo, se identificaron factores que afectan la eficiencia del recaudo, tales como la concentración de cartera en un número reducido de procesos, la permanencia prolongada de expedientes en trámite, las dificultades para la localización de bienes y la limitada utilización de acuerdos de pago.

Como resultado, se proponen estrategias dirigidas al fortalecimiento de la gestión del cobro coactivo mediante la priorización de procesos de alto impacto económico, el mejoramiento del seguimiento y control de expedientes, el fortalecimiento de la etapa persuasiva y la implementación de mecanismos que permitan optimizar la recuperación de recursos públicos y contribuir al resarcimiento del patrimonio del Distrito de Cartagena de Indias.

Palabras claves

Cobro coactivo; responsabilidad fiscal; control fiscal; recaudo; patrimonio público; gestión pública.

Abstract

This research analyzes the recovery of public funds through administrative collection proceedings arising from fiscal liability judgments carried out by the Office of the Comptroller of Cartagena de Indias. The study examines the legal framework, institutional procedures and operational factors affecting the effectiveness of debt recovery. A qualitative approach supported by quantitative elements was adopted through documentary review, legal analysis and the examination of institutional data on administrative collection proceedings. The findings reveal that fiscal liability cases account for approximately 94% of the institution's portfolio and identify challenges related to case management, asset tracing, technological limitations and the limited use of payment agreements. Based on these findings, a strategic model is proposed to strengthen administrative collection through process prioritization, institutional monitoring, asset investigation and

continuous improvement, with the aim of enhancing the recovery of public resources and contributing to the protection of public assets.

Keywords

Administrative collection; fiscal liability; fiscal control; debt recovery; public assets; public management.

INTRODUCCIÓN

El control fiscal representa uno de los mecanismos mediante los cuales el Estado garantiza la adecuada administración de los recursos públicos y la protección del patrimonio colectivo. Su ejercicio comprende la vigilancia de la gestión fiscal desarrollada por las entidades públicas y por los particulares que administran fondos o bienes del Estado, bajo criterios orientados a la eficiencia, la economía y la transparencia en el uso de los recursos públicos. En este contexto, las contralorías territoriales cumplen un papel fundamental, no solo en la identificación de posibles afectaciones al patrimonio estatal, sino también en la adopción de medidas dirigidas a su recuperación.

Cuando las actuaciones de los gestores fiscales generan un detrimento patrimonial, las contralorías pueden adelantar procesos de responsabilidad fiscal encaminados a determinar la existencia del daño, establecer los responsables y cuantificar la obligación de reparación. Una vez dichas decisiones adquieren firmeza, corresponde a la entidad ejercer las acciones de cobro previstas en el ordenamiento jurídico para obtener el reintegro de los recursos adeudados. De esta manera, el cobro coactivo se convierte en el instrumento que permite materializar la finalidad resarcitoria del control fiscal y contribuir a la restitución efectiva de los recursos públicos afectados.

En ese contexto, el cobro coactivo representa una herramienta fundamental dentro del ejercicio del control fiscal, debido a que constituye el mecanismo administrativo mediante el cual las entidades públicas hacen exigibles las obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del Estado. Su importancia radica en que la declaratoria de responsabilidad fiscal no resulta suficiente si no se logra la recuperación material de los recursos públicos. Por ello, la eficiencia de los procedimientos de cobro coactivo se convierte en un elemento determinante para garantizar la efectividad del control fiscal y la protección del patrimonio público.

A nivel nacional, diversos estudios y análisis institucionales han evidenciado que las entidades territoriales enfrentan dificultades relacionadas con demoras procesales, limitaciones operativas, insuficiencia de mecanismos tecnológicos y falencias administrativas que afectan la eficacia del recaudo en los procesos de cobro coactivo. Estas situaciones generan bajos índices de recuperación de cartera y reducen el impacto de las decisiones adoptadas dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. En consecuencia, se ha fortalecido el interés académico y administrativo por estudiar mecanismos que permitan optimizar la gestión de recaudo y mejorar los procedimientos aplicados por las entidades de control fiscal.

En el caso específico de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, la problemática adquiere especial relevancia debido a la existencia de procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal que representan cuantiosas obligaciones económicas pendientes de recuperación. Las dificultades relacionadas con el seguimiento de expedientes, la identificación de bienes embargables, la congestión procesal y la limitada efectividad de las actuaciones persuasivas afectan la recuperación oportuna de recursos públicos y limitan el fortalecimiento del control fiscal.

territorial. Estas circunstancias evidencian la necesidad de analizar el funcionamiento actual de los procedimientos de cobro coactivo y establecer oportunidades de mejora institucional.

En atención a lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, mediante la revisión normativa, procedimental y funcional de su gestión administrativa, con el fin de proponer estrategias que fortalezcan el resarcimiento del patrimonio público. Para el cumplimiento de este propósito, se plantean como objetivos específicos describir el marco normativo y procedimental del cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal en Colombia, identificar las principales falencias administrativas, operativas y procedimentales que afectan la eficiencia del recaudo en la entidad y formular estrategias orientadas al fortalecimiento institucional del cobro coactivo.

La investigación se desarrolla desde un enfoque jurídico-administrativo, con alcance descriptivo y analítico, apoyado en la revisión documental, normativa e institucional de los procesos de cobro coactivo adelantados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. Asimismo, el estudio pretende generar aportes académicos y prácticos relacionados con la eficiencia de la gestión pública territorial y la efectividad de los mecanismos de recuperación de recursos públicos derivados de responsabilidad fiscal.

Finalmente, el alcance de esta investigación se orienta a identificar las principales problemáticas que inciden en la eficiencia del recaudo y proponer estrategias de fortalecimiento aplicables al contexto institucional de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. En ese sentido, el trabajo busca contribuir al mejoramiento de la gestión administrativa del cobro coactivo, al fortalecimiento del control fiscal territorial y a la protección efectiva del patrimonio público.

La presente investigación surge de la necesidad de examinar la efectividad del recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (CDC).

A 31 de diciembre de 2025, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias administra un total de 66 procesos de cobro coactivo, con una cartera aproximada de \$5.416.822.152. De estos, 34 procesos corresponden a títulos derivados de procesos sancionatorios, un (1) proceso al cobro de cuota de auditaje y 31 procesos provienen de fallos con responsabilidad fiscal, los cuales constituyen el objeto de la presente investigación, en razón de su incidencia en el resarcimiento del patrimonio público distrital. La cartera correspondiente a estos procesos de responsabilidad fiscal asciende a \$5.091.494.287, equivalente al 94 % del valor total de la cartera institucional. Si bien los fallos establecen la obligación de reparar el daño ocasionado al patrimonio público, la recuperación efectiva de los recursos depende de la oportunidad y eficiencia con que se desarrollen las actuaciones propias del procedimiento de cobro coactivo. (Congreso de Colombia, Ley 610 de 2000, 15 de agosto de 2000, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1669879>; Congreso de Colombia, Ley 1437 de

2011, 18 de enero de 2011, arts. 98-101, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>).

Durante la vigencia 2025, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias registró un recaudo de \$566.348.117. No obstante, el análisis realizado evidenció situaciones que afectan la recuperación efectiva de los recursos públicos, entre ellas la declaratoria de prescripción de la acción de cobro dentro del proceso PJC-005 de 2014, cuya obligación ascendía históricamente a \$215.479.954.660, luego de permanecer durante varios años clasificado como cartera de imposible recaudo. Esta situación pone de manifiesto la importancia de fortalecer la gestión del cobro coactivo mediante estrategias que permitan reducir los riesgos asociados a la pérdida de recursos públicos y mejorar la efectividad del recaudo.

El estudio se justifica porque pueden presentarse demoras procesales, dificultades administrativas, falencias operativas y bajos niveles de recaudo que limitan el resarcimiento oportuno del patrimonio público. En consecuencia, resulta necesario identificar los factores que inciden en el funcionamiento de estos procesos y establecer oportunidades de mejora institucional.

Desde el punto de vista académico, la investigación aporta al análisis del derecho administrativo y del control fiscal territorial, al estudiar la relación entre la declaratoria de responsabilidad fiscal y su ejecución efectiva. En el ámbito práctico, permitirá formular estrategias orientadas a fortalecer la gestión de cobro coactivo, mejorar los resultados de recaudo y contribuir a la protección de los recursos públicos.

En ese sentido, la importancia de esta investigación radica en que una gestión eficiente del cobro coactivo favorece la recuperación de dineros públicos, fortalece la confianza ciudadana en las instituciones y contribuye al cumplimiento de los fines del Estado (Congreso de Colombia, Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 2, 267 y 272, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>).

En el planteamiento de objetivos, desde el ámbito general nos proponemos analizar el recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, mediante la revisión normativa, procedimental y funcional de su gestión administrativa, con el fin de proponer estrategias que fortalezcan el resarcimiento del patrimonio público.

Desde el ámbito de los objetivos específicos, nos proponemos los siguientes:

Describir el marco normativo y procedimental del cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal en Colombia.

Identificar las principales falencias administrativas, operativas y procedimentales que afectan la eficiencia del recaudo en los procesos de cobro coactivo adelantados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Formular estrategias orientadas al fortalecimiento del recaudo y del resarcimiento del patrimonio público en los procesos de cobro coactivo de la entidad.

Desde el enfoque de innovación, la presente investigación se orientó a resolver la siguiente pregunta:

¿Cómo podríamos fortalecer el recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias para mejorar la recuperación del patrimonio público?

CAPÍTULO I. -MARCO NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y CONCEPTUAL DEL COBRO COACTIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Este capítulo tiene como propósito exponer los fundamentos normativos, jurisprudenciales y conceptuales que sustentan el ejercicio del cobro coactivo en materia de responsabilidad fiscal en Colombia. Para ello, se aborda el marco jurídico que regula el control fiscal, las competencias de las contralorías y los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para garantizar la recuperación de los recursos públicos cuando se ha configurado un daño al patrimonio del Estado.

El control fiscal constituye una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado colombiano para garantizar la adecuada administración de los recursos públicos y la protección del patrimonio estatal. En desarrollo de esta función, las contralorías tienen la facultad de adelantar procesos de responsabilidad fiscal dirigidos a determinar la existencia de un daño patrimonial al Estado, identificar a los responsables y establecer la obligación de resarcir los perjuicios ocasionados. No obstante, la efectividad de estas decisiones no depende únicamente de la declaratoria de responsabilidad fiscal, sino también de la capacidad institucional para lograr la recuperación efectiva de los recursos mediante los procedimientos de cobro coactivo.

En este contexto, el cobro coactivo se configura como un instrumento esencial para materializar el resarcimiento del patrimonio público, en la medida en que permite a las entidades ejercer directamente acciones encaminadas a hacer exigibles las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivos derivados de fallos con responsabilidad fiscal. Por tal razón, resulta necesario comprender los fundamentos jurídicos y conceptuales que orientan su aplicación, así como su importancia dentro del sistema de control fiscal colombiano.

1.1 Control fiscal y responsabilidad fiscal en Colombia

El control fiscal es una función pública que resulta ser esencial dentro de la estructura del Estado colombiano, orientada a garantizar la adecuada administración de los recursos públicos y la protección del patrimonio estatal. Su fundamento constitucional se encuentra consagrado en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, los cuales establecen que la vigilancia y control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos corresponde a las contralorías, en los ámbitos nacional y territorial.

La Constitución Política de 1991 introdujo una transformación significativa en el sistema de control fiscal colombiano, al pasar de un modelo predominantemente previo a uno posterior y selectivo, enfocado en la evaluación de resultados, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la protección efectiva del patrimonio del Estado. Este cambio fue fortalecido posteriormente mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, disposiciones que ampliaron las facultades de los organismos de control fiscal y fortalecieron los mecanismos orientados a la prevención y recuperación de los recursos públicos afectados por actuaciones irregulares.

En desarrollo de este mandato constitucional, las contralorías ejercen una labor permanente de fiscalización sobre la gestión de los recursos públicos, evaluando el cumplimiento de los fines estatales, la correcta utilización de los bienes públicos y la observancia de los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales. Esta función no se limita a la identificación de irregularidades, sino que también busca garantizar la protección del patrimonio público mediante la adopción de mecanismos que permitan resarcir los daños ocasionados al Estado.

Dentro de este contexto surge la responsabilidad fiscal como una institución jurídica destinada a determinar la existencia de un daño patrimonial al Estado y a establecer la obligación de resarcirlo por parte de los servidores públicos o particulares que, en ejercicio de la gestión fiscal, hayan actuado con dolo o culpa grave. La Ley 610 de 2000 define los procesos de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías para determinar y establecer la responsabilidad de quienes causen un detrimento al patrimonio público.

La responsabilidad fiscal posee una naturaleza eminentemente resarcitoria y no sancionatoria, toda vez que su finalidad principal consiste en lograr la reparación integral del daño ocasionado al Estado. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el proceso de responsabilidad fiscal tiene como objetivo restablecer el patrimonio público afectado, garantizando que los recursos estatales regresen a cumplir la finalidad para la cual fueron destinados.

Sin embargo, la declaratoria de responsabilidad fiscal no garantiza por sí sola la recuperación efectiva de los recursos públicos. Para que el resarcimiento del daño patrimonial se materialice, resulta necesario que las obligaciones contenidas en los fallos con responsabilidad fiscal sean efectivamente exigidas y recuperadas. Es precisamente en esta etapa donde adquiere especial relevancia el procedimiento de cobro coactivo, como mecanismo jurídico que permite a las contralorías hacer efectivas las obligaciones derivadas de los títulos ejecutivos originados en los procesos de responsabilidad fiscal.

Por consiguiente, existe una relación directa entre control fiscal, responsabilidad fiscal y cobro coactivo. Mientras el control fiscal busca proteger los recursos públicos y la responsabilidad fiscal determina la existencia del daño y la obligación de repararlo, el cobro coactivo constituye el instrumento que permite hacer efectivo el resarcimiento del patrimonio público. Esta articulación resulta fundamental para garantizar la efectividad de las decisiones de control fiscal y constituye el eje central de la presente investigación.

1.2 Cobro coactivo y recaudo en las contralorías territoriales

El cobro coactivo constituye una potestad administrativa mediante la cual determinadas entidades públicas pueden exigir directamente el cumplimiento de obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en títulos ejecutivos, sin acudir previamente a la jurisdicción ordinaria. Esta facultad, sustentada en el principio de autotutela administrativa, permite garantizar la efectividad de

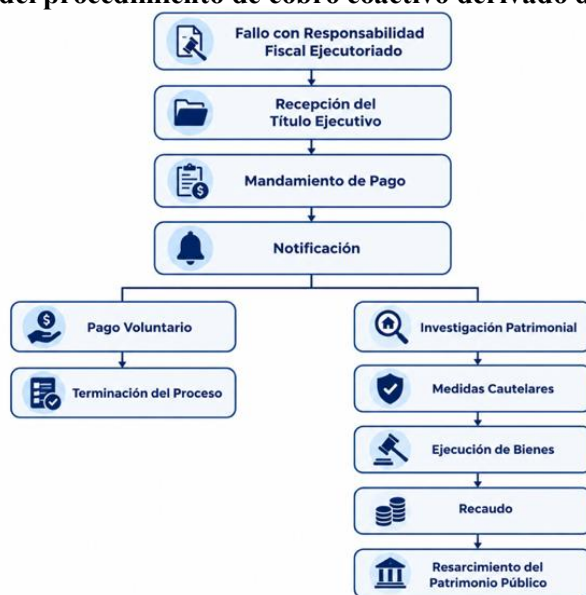
las decisiones adoptadas por la administración y asegurar la recuperación de recursos a favor del Estado.

En el ámbito del control fiscal, esta competencia adquiere una especial importancia, pues representa el mecanismo mediante el cual las contralorías territoriales hacen efectivo el resarcimiento del daño patrimonial declarado dentro de los procesos de responsabilidad fiscal. En consecuencia, una vez el fallo adquiere firmeza y presta mérito ejecutivo, corresponde a la entidad iniciar las actuaciones necesarias para obtener el pago de las obligaciones impuestas a los responsables fiscales.

Desde esta perspectiva, el cobro coactivo constituye la fase que materializa los resultados del proceso de responsabilidad fiscal. La sola declaratoria de responsabilidad no garantiza la recuperación de los recursos públicos; por ello, la eficacia del control fiscal depende, en gran medida, de la capacidad institucional para adelantar oportunamente las actuaciones de cobro, adoptar medidas cautelares cuando resulten procedentes y gestionar los mecanismos que permitan lograr el recaudo efectivo de las obligaciones.

El procedimiento adelantado por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias comprende una serie de actuaciones administrativas orientadas a asegurar el cumplimiento de los títulos ejecutivos derivados de fallos con responsabilidad fiscal, desde la recepción del expediente hasta la terminación del proceso mediante el pago de la obligación o las demás formas previstas en el ordenamiento jurídico. La Figura 1 presenta, de manera general, las principales etapas que integran este procedimiento.

Figura 1. Flujo general del procedimiento de cobro coactivo derivado de fallos con responsabilidad fiscal.



Fuente. Adaptado del Procedimiento de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo adoptado mediante la Resolución No. 282 de 2022 de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. Elaboración propia (2026).

El desarrollo del procedimiento descrito se soporta en un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan tanto el ejercicio del control fiscal como la jurisdicción coactiva. Estas normas establecen las competencias de las contralorías, determinan el procedimiento para declarar la responsabilidad fiscal y definen las herramientas jurídicas que permiten hacer efectivo el recaudo de las obligaciones a favor del Estado.

Entre las principales disposiciones aplicables se encuentran la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, la Ley 1066 de 2006, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012, el Decreto Ley 403 de 2020 y la Resolución No. 282 de 2022 de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, las cuales, de manera complementaria, conforman el marco jurídico que sustenta la gestión del cobro coactivo y la recuperación del patrimonio público.

La Tabla 1 sintetiza las principales normas que regulan la responsabilidad fiscal y el procedimiento de cobro coactivo, indicando su objeto y la relación que guardan con la presente investigación.

Tabla 1. Normograma aplicable a la responsabilidad fiscal y al cobro coactivo.

NORMA	OBJETO PRINCIPAL	RELACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN
Constitución Política de Colombia (1991)	Regula el control fiscal y las competencias de las contralorías.	Fundamenta la responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva.
Ley 42 de 1993	Organización del sistema de control fiscal.	Establece principios y competencias del control fiscal.
Ley 610 de 2000	Procedimiento de responsabilidad fiscal.	Origina los títulos ejecutivos derivados de fallos fiscales.
Ley 1066 de 2006	Normalización de cartera pública.	Fortalece la gestión de recaudo de las entidades públicas.
Ley 1437 de 2011	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	Regula la ejecutoriedad de los actos administrativos y la jurisdicción coactiva.
Ley 1564 de 2012	Código General del Proceso.	Complementa medidas cautelares, embargos, secuestros y remates.
Decreto Ley 403 de 2020	Fortalecimiento del control fiscal.	Amplía facultades de investigación patrimonial y medidas cautelares.
Resolución 282 de 2022	Procedimiento institucional de responsabilidad fiscal y cobro coactivo.	Regula la gestión interna de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Fuente. Elaboración propia a partir del análisis de la Constitución Política de Colombia (1991), la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, la Ley 1066 de 2006, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012, el Decreto Ley 403 de 2020 y la Resolución No. 282 de 2022 de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

La integración de este marco normativo permite comprender que la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo constituyen fases complementarias de un mismo sistema de protección del

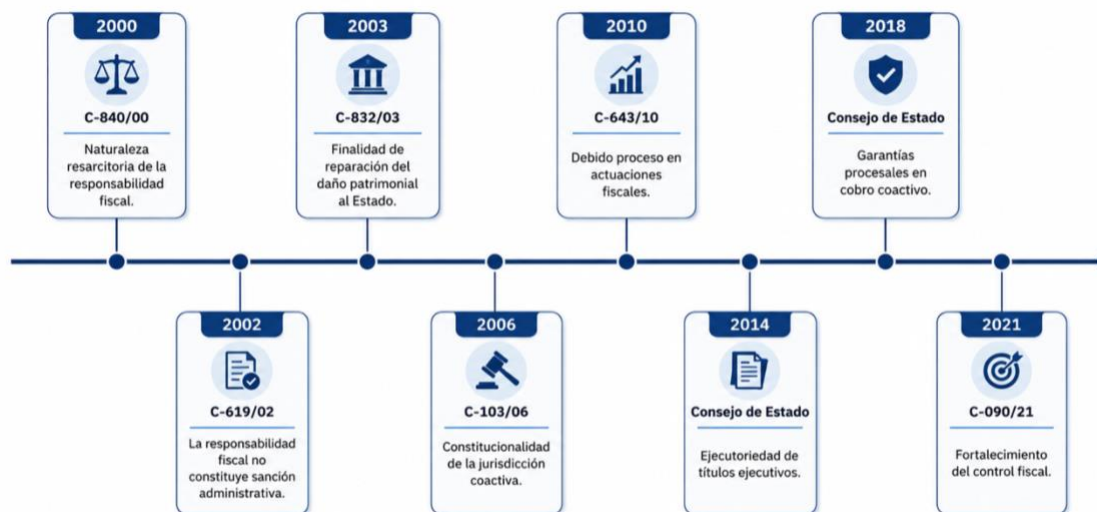
patrimonio público. Mientras el proceso de responsabilidad fiscal determina la existencia del daño y la obligación de repararlo, el cobro coactivo proporciona los mecanismos jurídicos y administrativos necesarios para hacer efectivo el recaudo y garantizar el cumplimiento de la finalidad resarcitoria del control fiscal.

1.3. Marco jurisprudencial

La responsabilidad fiscal y el cobro coactivo han sido objeto de amplio desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. A través de sus decisiones, estas corporaciones han precisado la naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal, los alcances de la jurisdicción coactiva, la finalidad resarcitoria del control fiscal y las garantías procesales que deben observarse durante las actuaciones administrativas orientadas a la recuperación de recursos públicos.

La siguiente ruta jurisprudencial presenta las principales decisiones que han contribuido a la consolidación del marco jurídico aplicable a la responsabilidad fiscal y al cobro coactivo en Colombia.

Figura 2. Ruta jurisprudencial sobre responsabilidad fiscal y cobro coactivo



Fuente: Elaboración propia con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

El análisis de esta línea jurisprudencial permite evidenciar una posición consistente de las altas cortes respecto de la naturaleza resarcitoria de la responsabilidad fiscal y de la legitimidad constitucional de la jurisdicción coactiva como mecanismo para la recuperación de recursos públicos. De manera reiterada, la Corte Constitucional ha sostenido que la finalidad de la responsabilidad fiscal no es sancionar al gestor fiscal, sino obtener la reparación del daño ocasionado al patrimonio estatal.

Asimismo, la jurisprudencia ha reconocido que la facultad de cobro coactivo constituye una expresión legítima de la autotutela administrativa del Estado, en virtud de la cual determinadas entidades públicas pueden hacer efectivas las obligaciones a su favor sin acudir previamente ante la jurisdicción ordinaria. No obstante, también ha señalado que estas actuaciones deben desarrollarse con estricto respeto por los principios de legalidad, debido proceso, contradicción, defensa y proporcionalidad.

Por su parte, el Consejo de Estado ha contribuido a consolidar criterios relacionados con la ejecutoriedad de los títulos ejecutivos, la procedencia de medidas cautelares, la eficacia de los actos administrativos y las garantías procesales aplicables a los procedimientos de cobro coactivo. Estas decisiones constituyen referentes obligatorios para las entidades encargadas de adelantar actuaciones orientadas a la recuperación de recursos públicos.

La evolución jurisprudencial evidencia que la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo conforman mecanismos complementarios destinados a garantizar la protección y recuperación del patrimonio público. Mientras la responsabilidad fiscal permite determinar la existencia del daño patrimonial y la obligación de repararlo, la jurisdicción coactiva constituye el instrumento jurídico que materializa dicha reparación mediante el recaudo efectivo de las obligaciones impuestas. En consecuencia, la jurisprudencia colombiana ha consolidado un marco de interpretación que busca armonizar la protección de los recursos públicos con el respeto de las garantías fundamentales de los administrados, fortaleciendo la efectividad del control fiscal y la finalidad resarcitoria que lo caracteriza.

1.4 Marco conceptual

Para el desarrollo de la presente investigación resulta necesario abordar los conceptos que estructuran el análisis del recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal. Estos conceptos no deben entenderse de manera aislada, sino como elementos que integran un mismo sistema orientado a la protección, recuperación y resarcimiento del patrimonio público.

El punto de partida lo constituye el control fiscal, entendido como la función pública encargada de vigilar la gestión de los recursos del Estado con el propósito de garantizar su adecuada administración y proteger el patrimonio público. En ejercicio de esta función interviene el gestor **fiscal**, quien corresponde al servidor público o particular que administra, recauda, custodia o dispone de recursos o bienes públicos y cuya actuación puede generar consecuencias patrimoniales para el Estado.

Cuando como resultado de la gestión fiscal se produce un daño al patrimonio público, surge la posibilidad de determinar la existencia de responsabilidad fiscal, institución jurídica de carácter resarcitorio mediante la cual las contralorías establecen la obligación de reparar económicamente el detrimento ocasionado a los recursos estatales. Esta responsabilidad se formaliza mediante un fallo

con responsabilidad fiscal, acto administrativo que declara la existencia del daño patrimonial, identifica a los responsables y fija el monto que debe ser reintegrado al erario.

Una vez ejecutoriado, el fallo con responsabilidad fiscal constituye un título ejecutivo, es decir, un documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible que puede ser objeto de ejecución por parte de la administración. A partir de este momento se activa el procedimiento de cobro coactivo, entendido como la facultad otorgada a determinadas entidades públicas para exigir directamente el cumplimiento de obligaciones a su favor sin necesidad de acudir previamente ante la jurisdicción ordinaria.

Dentro de este procedimiento adquiere especial relevancia la etapa persuasiva, orientada a promover el pago voluntario de las obligaciones antes de acudir a mecanismos ejecutivos más restrictivos. Cuando esta gestión no produce resultados, la entidad puede adelantar actuaciones como investigaciones patrimoniales, medidas cautelares y demás mecanismos previstos por la ley para garantizar la recuperación de los recursos adeudados.

La finalidad de todas estas actuaciones es el recaudo, entendido como la recuperación efectiva de los recursos económicos adeudados al Estado. Desde la perspectiva del control fiscal, el recaudo constituye un indicador de la efectividad de los procesos de cobro coactivo y representa la materialización de la finalidad resarcitoria de la responsabilidad fiscal.

Finalmente, el resultado esperado de este conjunto de actuaciones es el resarcimiento del daño patrimonial, entendido como la restitución de los recursos públicos afectados por conductas que ocasionaron detrimento al patrimonio del Estado. En consecuencia, la relación entre control fiscal, responsabilidad fiscal, cobro coactivo y recaudo evidencia una secuencia lógica y funcional orientada a garantizar la protección de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines del Estado.

La comprensión integral de estos conceptos permite interpretar adecuadamente los hallazgos de la investigación y sustenta la formulación de estrategias orientadas al fortalecimiento del recaudo en los procesos de cobro coactivo adelantados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO Y ANÁLISIS DEL RECAUDO EN LOS PROCESOS DE COBRO COACTIVO DE LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Una vez expuestos los fundamentos normativos, jurisprudenciales y conceptuales que regulan la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo en Colombia, resulta necesario analizar el comportamiento del recaudo y la gestión de cobro coactivo adelantada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. Para ello, se realizó una revisión de la información institucional disponible, incluyendo la base de datos de los procesos de cobro coactivo y la información oficial suministrada por la entidad respecto de los resultados de recaudo obtenidos durante las vigencias 2023, 2024 y 2025.

El presente capítulo expone la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación, caracteriza los procesos de cobro coactivo administrados por la entidad y analiza el comportamiento del recaudo, identificando los principales factores que afectan la recuperación efectiva de recursos públicos derivados de fallos con responsabilidad fiscal.

2.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo con apoyo de elementos cuantitativos, debido a que combina el análisis jurídico y administrativo de los procesos de cobro coactivo con el estudio de información estadística relacionada con la gestión de recaudo de la entidad.

Como técnica principal de investigación se utilizó la revisión documental, mediante el análisis de normas jurídicas, jurisprudencia, doctrina especializada, documentos institucionales y procedimientos internos relacionados con la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo. De igual manera, se revisó la información suministrada por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

Los instrumentos utilizados estuvieron constituidos por matrices de análisis documental y formatos de sistematización de información, los cuales permitieron organizar los datos relacionados con el número de procesos, estados procesales, cuantías, cartera y resultados de recaudo obtenidos por la entidad.

2.2 Procedimiento metodológico

La investigación se desarrolló en tres fases. La primera fase correspondió a la revisión del marco normativo, jurisprudencial y conceptual aplicable al control fiscal, la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo en Colombia.

La segunda fase consistió en la recopilación y análisis de la información institucional relacionada con los procesos de cobro coactivo adelantados por la Contraloría Distrital de

Cartagena de Indias, incluyendo la caracterización de la cartera y los estados procesales de los expedientes.

Finalmente, la tercera fase estuvo orientada al análisis de los resultados de recaudo y a la identificación de factores administrativos, operativos y procedimentales que inciden en la recuperación de recursos públicos, con el propósito de formular estrategias de fortalecimiento institucional.

2.3 Caracterización del proceso de cobro coactivo

La información institucional analizada permitió establecer que la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias administra un total de sesenta y seis (66) procesos de cobro coactivo.

La base de datos suministrada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias comprende 66 procesos de cobro coactivo, de los cuales 31 corresponden a obligaciones derivadas de fallos con responsabilidad fiscal, 34 a procesos sancionatorios y uno a cuota de auditaje.

Tabla 2 Clasificación de los procesos de cobro coactivo según origen.

TIPO DE PROCESO	NÚMERO DE PROCESOS	PARTICIPACIÓN (%)
Procesos Sancionatorios	34	51,5
Responsabilidad Fiscal	31	47,0
Cuota de auditaje	1	1,15
TOTAL	66	100

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2026).

Aunque los procesos derivados de responsabilidad fiscal representan el 47 % de los expedientes, concentran aproximadamente el 94 % de la cartera institucional. La cartera total asciende a \$5.416.822.152, de los cuales \$5.091.494.287 corresponden a procesos de responsabilidad fiscal.

Tabla 3 Clasificación de los procesos de cobro coactivo según origen.

TIPO DE PROCESO	VALOR DE CARTERA (\$)	PARTICIPACIÓN (%)
Procesos Sancionatorios	253.798.555	4,69
Responsabilidad Fiscal	5.091.494.287	93,99
Cuota de auditaje	71.529.310	1,32
TOTAL	5.416.822.152	100

Fuente: Elaboración propia con base en información institucional (2026).

Estos resultados evidencian que la gestión de recaudo depende principalmente del comportamiento de los procesos derivados de responsabilidad fiscal, debido a que concentran la mayor parte de los recursos susceptibles de recuperación.

2.4 Análisis del comportamiento del recaudo y de la gestión de cobro coactivo

La información suministrada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias evidencia resultados positivos en materia de recaudo durante las vigencias analizadas.

Tabla 4. Valor recaudado por concepto de cobro coactivo (2023-2025).

VIGENCIA	VALOR RECAUDO (\$)
2023	181.975.366
2024	363.899.169
2025	566.348.117
TOTAL	1.112.222.652

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2026).

Los resultados muestran una tendencia creciente del recaudo durante el período analizado.

Mientras en 2023 la entidad recuperó \$181.975.366, para 2025 el valor recaudado ascendió a \$566.348.117, lo que representa un incremento superior al 200 %. Este comportamiento evidencia avances en la gestión de recuperación de cartera y demuestra la importancia de los procesos de cobro coactivo como mecanismo para el resarcimiento del patrimonio público.

De igual forma, la entidad reportó los valores recuperados respecto de los procesos abiertos en cada vigencia fiscal.

Tabla 5. Valores recuperados respecto de los procesos abiertos por vigencia.

VIGENCIA	VALOR RECAUDO (\$)
2023	53.314.700
2024	232.654.823
2025	549.462.107

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2026).

El análisis permite observar un incremento significativo en la recuperación de recursos, especialmente durante la vigencia 2025, lo que podría estar asociado al fortalecimiento de las actuaciones de cobro y al impulso procesal de expedientes de alta cuantía.

No obstante, la revisión de los estados procesales evidencia que una parte importante de los expedientes permanece en trámite.

Tabla 6. Estado procesal de los procesos de cobro coactivo.

ESTADO	NÚMERO DE PROCESOS
En trámite sin acuerdo de pago vigente	33
Mandamiento de pago notificado	17
Acuerdo de pago vigente	9
En trámite de notificación	5
Cobro persuasivo	1
Terminado por pérdida de ejecutoriedad	1
TOTAL	66

Fuente: Elaboración propia con base en información institucional (2026).

La permanencia de un número considerable de procesos en etapas de trámite evidencia que todavía existe una importante cartera pendiente de recuperación, situación que justifica la necesidad de implementar mecanismos orientados a fortalecer la gestión institucional del cobro coactivo.

2.5 Identificación de factores que afectan la eficiencia del recaudo

A partir del análisis de la información estadística y de la información suministrada oficialmente por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, se identificaron diversos factores que afectan la eficiencia del recaudo.

Concentración de cartera. El principal hallazgo corresponde a la alta concentración de la cartera en procesos derivados de responsabilidad fiscal, los cuales representan aproximadamente el 94 % del valor total adeudado. Esta situación genera una elevada dependencia de los resultados obtenidos en este tipo de expedientes.

Concentración del riesgo económico. Se identificó que cinco procesos concentran aproximadamente el 72 % de la cartera asociada a responsabilidad fiscal. En consecuencia, el éxito o fracaso de un número reducido de expedientes puede impactar significativamente los resultados generales de recaudo.

Permanencia de procesos en trámite. La existencia de treinta y tres (33) procesos en trámite sin acuerdo de pago vigente evidencia la necesidad de fortalecer el seguimiento procesal y la gestión de impulso de expedientes para lograr una recuperación más oportuna de los recursos públicos.

Limitada utilización de acuerdos de pago. Aunque la entidad registra acuerdos de pago vigentes, estos representan una proporción reducida frente al total de procesos administrados, lo que limita las posibilidades de recaudo voluntario y obliga a depender principalmente de mecanismos ejecutivos.

Limitaciones tecnológicas y operativas. La propia Contraloría Distrital de Cartagena de Indias identificó dificultades relacionadas con la ausencia de mecanismos tecnológicos especializados y de herramientas que permitan acceder de manera ágil a información sobre bienes y activos de los obligados. Asimismo, señaló limitaciones normativas para incentivar acuerdos de pago, el incremento progresivo de cartera de difícil recaudo y las dificultades para la recuperación de recursos frente a actuaciones de insolvencia adelantadas por los deudores.

2.6 Síntesis de hallazgos

El análisis realizado permitió establecer que la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias ha logrado resultados positivos en materia de recaudo durante las vigencias 2023, 2024 y 2025, evidenciando un crecimiento progresivo en los recursos recuperados mediante los procesos de cobro coactivo. Sin embargo, persisten factores que afectan la eficiencia de la gestión, entre ellos la alta concentración de cartera en procesos de responsabilidad fiscal, la dependencia de un número reducido de expedientes de alta cuantía, la permanencia de procesos en trámite y las limitaciones tecnológicas para la identificación de bienes de los obligados.

Estos hallazgos constituyen el fundamento para la formulación de estrategias orientadas al fortalecimiento del recaudo y del resarcimiento del patrimonio público, las cuales se desarrollan en el capítulo siguiente.

Tabla 7. Síntesis de indicadores de recaudo.

Participación de la Cartera de responsabilidad Fiscal	94%	La mayor parte de la cartera institucional corresponde a obligaciones derivadas de procesos de responsabilidad fiscal, lo que evidencia la importancia de fortalecer los mecanismos de recuperación de estos recursos.
Valor total recaudado (2023-2025)	\$1.112.222.652	Durante el período analizado se recuperaron más de mil millones de pesos mediante la gestión de cobro coactivo, reflejando avances en la recuperación de recursos públicos
Crecimiento del recaudo	211 %	El recaudo presentó una tendencia creciente entre 2023 y 2025, pasando de \$181.975.366 a \$566.348.117, lo que demuestra una mejora progresiva en los resultados de gestión.
Concentración de la cartera	72 %	Aproximadamente el 72 % de la cartera de responsabilidad fiscal se encuentra concentrada en cinco procesos, situación que

		representa un riesgo significativo para el recaudo institucional
Procesos sin acuerdos de pago vigente	33 procesos	Un número importante de expedientes permanece en trámite sin mecanismos de normalización de cartera, lo que puede afectar la recuperación oportuna de los recursos.

Fuente. La tabla resume los principales resultados obtenidos a partir del análisis de la información institucional y de los reportes oficiales de recaudo de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2026). Elaboración propia.

CAPÍTULO III. ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RECAUDO

Como propuesta de fortalecimiento institucional, se plantean estrategias orientadas al seguimiento y control de expedientes, fortalecimiento de la etapa persuasiva y priorización de procesos con mayor impacto económico, con el propósito de mejorar la recuperación efectiva de recursos públicos.

3.1. Estrategias administrativas y procedimentales

Como objetivo principal se plantea optimizar la capacidad institucional en el recaudo y la gestión del proceso de cobro coactivo derivado de los procesos de responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriados.

Estrategias propuestas: Para el caso de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, se plantea separar el proceso de cobro coactivo del procedimiento de responsabilidad fiscal, esto contribuiría a la independencia y toma de decisiones administrativas para trámites de medidas administrativas que busque aumentar el recaudo.

Actualizar el procedimiento de cobro coactivo con una nueva versión acorde a los nuevos estándares administrativos que se aplican para la gestión fiscal, adaptados a la nueva versión del MIPG. Se propone tomar como referencia el procedimiento establecido por la Contraloría General de la República- CGR, en Resolución Orgánica nro. 0778 del 2021.

Adaptar el procedimiento de cobro coactivo a los estándares de seguimiento y monitoreo de indicadores propuestos por la Auditoría General de la Republica para mejorar las calificaciones de recaudo.

Establecer responsabilidades y términos en las etapas procesales del proceso de cobro coactivo en busca de mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de cobro.

3.2. Fortalecimiento del seguimiento y control de expedientes

A. Adoptar medidas de seguimiento a la gestión del cobro coactivo a través de la implementación de un comité institucional de recaudo de cartera para desbloquear los cuellos de botellas en la revisión periódica de expedientes críticos y la toma de decisiones de escalonamiento en pro de ajustar decisiones administrativas.

B. Establecer como mecanismo de control a los expedientes, un tablero de control que permita inventariar los procesos de cobro coactivo con medidas cautelares vigentes, vencimientos procesales, prescripción y caducidad de actuaciones administrativas y acuerdo de pagos incumplidos.

C. Realizar periódicamente una depuración de expedientes para clasificar la cartera según su gestión de cobro. Determinar cuáles son los de mayor impacto para la misión institucional y los objetivos estratégicos de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, permitiendo mejorar la imagen institucional.

D. Establecer como estrategia administrativa en el recaudo de cobro coactivo un boletín de reporte de morosos del Estado.

3.3. Propuesta de mejora para la gestión del cobro coactivo

El análisis realizado permitió identificar oportunidades de fortalecimiento en la gestión del cobro coactivo de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, relacionadas con aspectos administrativos, tecnológicos, presupuestales y de articulación institucional. En atención a los hallazgos obtenidos, se formulan las siguientes propuestas de mejora, orientadas a incrementar la eficiencia del recaudo, optimizar la gestión de los procesos y fortalecer el resarcimiento del patrimonio público.

A. Fortalecer las funciones del líder del proceso de cobro coactivo, asignándole competencias que permitan impulsar y materializar acuerdos de pago dentro del procedimiento, promoviendo mecanismos que favorezcan el cumplimiento voluntario de las obligaciones.

B. Fortalecer la investigación patrimonial, mediante la consolidación de mecanismos de articulación con entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las entidades financieras, con el propósito de facilitar la localización de bienes y reducir el riesgo de insolvencia de los obligados.

C. Fortalecer las herramientas tecnológicas de la entidad, mediante la adquisición o contratación de plataformas especializadas que permitan optimizar la consulta de información patrimonial, la identificación de bienes y el seguimiento de los procesos de cobro coactivo.

D. Promover alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas (sector empresarial y sector financiero), que contribuyan al intercambio de información y faciliten la identificación de bienes susceptibles de medidas cautelares, fortaleciendo las acciones de recuperación de cartera.

E. Implementar de manera oportuna medidas cautelares e investigaciones patrimoniales desde las etapas iniciales del procedimiento, con el fin de incrementar las posibilidades de recuperación efectiva de las obligaciones.

F. Gestionar la asignación de recursos presupuestales de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, una partida presupuestal destinada para las actuaciones administrativas derivadas de proceso de cobro coactivo.

G. Fortalecer la coordinación institucional con las autoridades competentes, Tribunal Administrativo, la disposición de personal judicial para adelantar las medidas impuestas en el proceso de cobro coactivo.

H. Priorizar la etapa persuasiva mediante la promoción temprana de acuerdos de pago, como una estrategia para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, disminuir los tiempos de recaudo y reducir la necesidad de actuaciones ejecutivas posteriores.

Las propuestas descritas constituyen el fundamento del modelo estratégico desarrollado en la presente investigación y serán complementadas, en el siguiente numeral, con los mecanismos para su implementación, seguimiento y evaluación, con el propósito de garantizar su aplicación progresiva y su mejora continua.

3.4. Implementación del modelo estratégico

La efectividad del modelo estratégico propuesto depende de su implementación gradual, del seguimiento permanente de sus resultados y de la capacidad institucional para incorporar procesos de mejora continua. En ese sentido, la presente investigación propone una metodología de implementación orientada a fortalecer la gestión del cobro coactivo mediante acciones progresivas, susceptibles de evaluación y ajuste, con el fin de garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Este enfoque parte del análisis permanente de la información institucional como base para la toma de decisiones, permitiendo identificar los procesos que requieren intervención prioritaria y orientar los recursos hacia aquellas actuaciones con mayor impacto en la recuperación del patrimonio público. Posteriormente, las estrategias formuladas se implementan de manera progresiva, privilegiando los procesos de mayor relevancia económica y evaluando periódicamente los resultados obtenidos, con el propósito de realizar los ajustes que sean necesarios para optimizar su desempeño.

En este contexto, el modelo estratégico propuesto constituye el prototipo funcional de la propuesta de innovación desarrollada en la presente investigación, en la medida en que integra las estrategias formuladas, define una ruta para su implementación y establece mecanismos de seguimiento y evaluación que permiten validar su aplicación en el contexto de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. Su diseño busca facilitar la adopción gradual de las acciones propuestas y generar procesos de mejora continua orientados al fortalecimiento del recaudo y la protección del patrimonio público.

En desarrollo de esta metodología, el modelo contempla un ciclo de implementación compuesto por cinco etapas: diagnóstico, priorización, implementación, seguimiento y retroalimentación. Cada una de estas fases contribuye a consolidar un proceso de mejora continua, en el que las decisiones se fundamentan en la evidencia, la medición de resultados y el aprendizaje institucional.

La etapa de diagnóstico permite identificar las principales debilidades del proceso de cobro coactivo mediante el análisis de la información disponible, el comportamiento de la cartera y los factores que afectan el recaudo. Con base en este análisis, se priorizan los procesos que representan mayor impacto económico o presentan mejores condiciones para la recuperación de las obligaciones.

Posteriormente, se implementan las estrategias propuestas en el numeral anterior, fortaleciendo aspectos como la investigación patrimonial, el uso de herramientas tecnológicas, la gestión persuasiva y la articulación institucional. Una vez ejecutadas estas acciones, se realiza un seguimiento periódico a través de indicadores de gestión que permitan evaluar el comportamiento del recaudo, el cumplimiento de las actividades programadas y la efectividad de las medidas adoptadas.

Finalmente, la información obtenida durante el seguimiento constituye el insumo para la retroalimentación del modelo, facilitando la adopción de acciones de mejora y la actualización permanente de las estrategias implementadas. De esta manera, el modelo estratégico se concibe como un instrumento dinámico, capaz de adaptarse a las necesidades institucionales y de fortalecer progresivamente la gestión del cobro coactivo.

Con el propósito de ilustrar la metodología propuesta, la Figura 3 presenta el ciclo de implementación y mejora continua del modelo estratégico.

Figura 3. Implementación del modelo estratégico

El modelo se implementa de manera iterativa y progresiva, permitiendo aprender de la experiencia, ajustar las acciones y fortalecer el recaudo en los procesos de cobro coactivo.



Fuente. Elaboración propia a partir del modelo estratégico de fortalecimiento del recaudo en los procesos de cobro coactivo desarrollado en la presente investigación, bajo un enfoque de mejora continua (2026).

CONCLUSIONES

La presente investigación permitió analizar el recaudo en los procesos de cobro coactivo derivados de fallos con responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, evidenciando que la efectividad del resarcimiento del patrimonio público no depende únicamente de la existencia de un marco jurídico adecuado, sino de la capacidad institucional para gestionar de manera eficiente los procedimientos de cobro coactivo. En este sentido, se cumplió el objetivo general al identificar las principales condiciones que inciden en la recuperación de los recursos públicos y formular una propuesta orientada al fortalecimiento de la gestión institucional.

En relación con el primer objetivo específico, el estudio permitió establecer que el procedimiento de cobro coactivo cuenta con un sólido fundamento constitucional, legal y jurisprudencial, el cual otorga a las contralorías territoriales las herramientas necesarias para exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de fallos con responsabilidad fiscal. No obstante, la investigación evidenció que la existencia de un marco normativo suficiente no garantiza, por sí sola, la recuperación efectiva de los recursos públicos.

Respecto al segundo objetivo específico, el análisis de la información institucional permitió identificar factores que afectan la eficiencia del recaudo, entre ellos la alta concentración de la cartera en procesos de responsabilidad fiscal, la permanencia de expedientes en trámite, las dificultades para la localización de bienes, las limitaciones tecnológicas y la reducida utilización de mecanismos como los acuerdos de pago. Estos hallazgos evidencian que el principal reto se encuentra en la gestión administrativa del proceso más que en la regulación jurídica existente.

Finalmente, como respuesta al tercer objetivo específico, se formuló un modelo estratégico de fortalecimiento del recaudo sustentado en criterios de priorización, seguimiento, investigación patrimonial, gestión persuasiva y mejora continua. Esta propuesta constituye un aporte práctico para la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias y puede servir como referente para otras contralorías territoriales interesadas en optimizar la recuperación de recursos públicos y fortalecer la efectividad del control fiscal.

REFERENCIAS

- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687988>
- Congreso de Colombia. (1993, 26 de enero). *Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial No. 40.732. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788293>
- Congreso de Colombia. (2000, 15 de agosto). *Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Diario Oficial No. 44.133. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1669879>
- Congreso de Colombia. (2006, 29 de julio). *Ley 1066 de 2006. Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 46.344. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1671498>
- Congreso de Colombia. (2011, 18 de enero). *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 47.956. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>
- Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. (2022, 15 de septiembre). *Resolución No. 282 de 2022, por la cual se adopta la quinta versión del Procedimiento de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias*. Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.
- Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. (2026). *Base de datos de procesos de cobro coactivo* [Documento institucional no publicado].
- Presidencia de la República de Colombia. (2020, 16 de marzo). *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*. Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038961>

EL RECAUDO EN LOS PROCESOS DE COBRO COACTIVO
DERIVADOS DE FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL
EN LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE CARTAGENA DE
INDIAS: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS DE MEJORA
ANEXOS.

Anexo A. Matriz normativa

Figura 4. Matriz normativa aplicable a la responsabilidad fiscal y al cobro coactivo en Colombia.

MATRIZ NORMATIVA: RESPONSABILIDAD FISCAL Y COBRO COACTIVO

Norma	Objeto	Relación con la responsabilidad fiscal	Relación con el cobro coactivo
 Constitución Política (1991)	Fundamento del control fiscal.	Define competencias de las contralorías.	Reconoce facultades para recuperar recursos públicos.
 Ley 42 de 1993	Organización del control fiscal.	Desarrolla principios del control fiscal.	Apoya la protección del patrimonio público.
 Ley 610 de 2000	Proceso de responsabilidad fiscal.	Regula investigación y fallo fiscal.	Origina el título ejecutivo.
 Ley 1066 de 2006	Normalización de cartera.	Fortalece gestión de recaudo.	Impulsa recuperación de obligaciones.
 Ley 1437 de 2011 (CPACA)	Regula actos administrativos.	Regula actos administrativos.	Establece bases de la jurisdicción coactiva.
 Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)	Código General del Proceso.	Aplica por remisión normativa.	Embargos, secuestros y remates.
 Decreto Ley 403 de 2020	Fortalecimiento del control fiscal.	Amplía medidas cautelares.	Facilita recuperación patrimonial.
 Resolución 282 de 2022	Procedimiento institucional.	Regula actuaciones internas.	Define gestión de cobro coactivo.

Nota. La matriz presenta las principales disposiciones normativas que regulan el control fiscal, la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo, así como su relación con la recuperación de recursos públicos y el resarcimiento del patrimonio estatal. Elaboración propia (2026).

Anexo B. Flujograma del proceso de cobro coactivo

Figura 5. Flujograma general del proceso de cobro coactivo derivado de fallos con responsabilidad fiscal.



Nota. El flujograma presenta las principales etapas del procedimiento de cobro coactivo adelantado por las contralorías para la recuperación de obligaciones derivadas de fallos con responsabilidad fiscal. Elaboración propia con base en la Ley 610 de 2000, la Ley 1437 de 2011 y la Resolución No. 282 de 2022 de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias

Anexo C. Estadísticas de recaudo de los procesos de cobro coactivo (2023–2025)

Figura . 6 Estadísticas de recaudo de los procesos de cobro coactivo (2023–2025)



Fuente: Elaboración propia con base en la información *suministrada* por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias mediante respuesta a derecho de petición P-039-2026 y base institucional de procesos de cobro coactivo (2026).

Anexo D. Flujo grama, implementación del modelo estratégico

Figura 7. Ciclo de implementación del modelo estratégico bajo un enfoque de mejora continua.



Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación (2026).

Anexo E. Glosario de términos

Cobro coactivo.

Procedimiento administrativo especial mediante el cual las entidades públicas hacen efectivas las obligaciones a su favor, sin acudir a la jurisdicción ordinaria, en ejercicio de la jurisdicción coactiva (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Contraloría territorial.

Entidad pública encargada de ejercer el control fiscal sobre la gestión de los recursos públicos en un ámbito territorial determinado, con funciones para adelantar procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Eficacia del recaudo.

Capacidad de los procesos de cobro coactivo para lograr el pago efectivo de las obligaciones derivadas de decisiones administrativas ejecutoriadas, especialmente aquellas relacionadas con responsabilidad fiscal.

Eficiencia administrativa.

Relación entre los recursos utilizados por la

administración y los resultados obtenidos en la gestión del cobro coactivo, orientada al cumplimiento de los principios de economía, celeridad y eficacia (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Fallo con responsabilidad fiscal.

Decisión administrativa mediante la cual una contraloría declara la existencia de un daño al patrimonio público e impone la obligación de resarcirlo a los responsables fiscales (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Gestión de recaudo.

Conjunto de actuaciones administrativas orientadas a obtener el pago de obligaciones a favor del Estado, incluyendo etapas persuasivas y coactivas.

Jurisdicción coactiva.

Facultad otorgada a determinadas entidades públicas para hacer exigibles directamente las obligaciones claras, expresas y exigibles a su favor, sin intervención judicial previa (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Patrimonio público.

Conjunto de bienes, derechos y recursos económicos del Estado, cuya protección es objeto del control fiscal (Constitución Política de Colombia, 1991).

Proceso de responsabilidad fiscal.

Actuación administrativa adelantada por las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos o particulares que causen daño al patrimonio del Estado (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Procedimiento

administrativo. Conjunto de actos y etapas regladas que deben seguir las autoridades administrativas para la toma de decisiones, conforme a los principios de la función administrativa (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Recaudo. Actividad administrativa orientada a la recuperación efectiva de recursos económicos adeudados al Estado, especialmente aquellos

derivados de títulos
ejecutivos.

(Congreso de la República
de Colombia, 2000).

**Resarcimiento del daño
patrimonial.** Obligación de
reparar económicamente el
detrimento causado al
patrimonio público,
derivada de una
declaratoria de
responsabilidad fiscal

Título ejecutivo.
Documento que contiene
una obligación clara,
expresa y exigible, que
permite iniciar un proceso
de cobro coactivo
(Congreso de la República
de Colombia, 2011).

Etapas persuasivas. Fase
previa al inicio del cobro
coactivo en la que la
administración busca el
pago voluntario de la
obligación por parte del
deudor, como
manifestación del principio
de economía administrativa

Anexo F. Procedimiento

Procedimiento de cobro coactivo – Contraloría Distrital de Cartagena

Etapa Cobro Coactivo			
Actividad	Responsable	Termino	Control / riesgo asociado a la actividad
Recibir el título ejecutivo (Fallo o Resolución, Multa, cuotas de fiscalización, sancionatorios).	Profesional comisionado	Un día hábil	oficio de traslado
Revisar el título, verificando que contenga todos los soportes.	Profesional comisionado	Dos días hábiles	Lista de chequeo
Aceptar o no el título, dentro de los dos (2) días hábiles a partir del recibo de la documentación.	Profesional comisionado	Dos días hábiles	
Nota: En caso de que se presenten inconsistencias en el título ejecutivo, se dejará constancia en el libro radicador y se dará un término de 5 días hábiles al funcionario responsable del proceso para las respectivas correcciones.	Profesional comisionado	Cinco días hábiles	Anotación en el libro radicador
Elaborar y firmar Auto que Avoca Conocimiento y hacer el cobro persuasivo en un término máximo de tres meses. Si no existe voluntad de pagar la obligación, se continúa con la etapa coactiva.	Profesional comisionado	Hasta tres meses	Auto
Etapa Cobro Persuasivo			
Ubicar al deudor e indagar sobre sus bienes en el territorio nacional e internacional.	Profesional comisionado	No hay términos para esta actividad	Consultas de bienes
Realizar consultas en bases de datos o convenios con que la Contraloría Distrital de Cartagena tenga acuerdo vigentes sobre los bienes del deudor	Profesional comisionado	No hay términos para esta actividad	Consultas de bienes
Comunicar al deudor la etapa de cobro persuasivo	Profesional comisionado	Cinco días hábiles	Comunicación
Negociar directamente, con solicitud y celebración de acuerdo de pago con el deudor.	Profesional comisionado	No hay términos para esta actividad	Sin registro

Iniciar el cobro coactivo, pasado un mes de incumplimiento de los acuerdos de pago.	Profesional comisionado	Una vez se decrete el incumplimiento del acuerdo de pago	Comunicación de incumplimiento
Etapas Cobro Coactivo			
Elaborar y firmar el Mandamiento de pago.	Profesional comisionado	Cinco días hábiles	Acto administrativo
Notificar personalmente al deudor, sus herederos o deudores solidarios.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cinco días hábiles	Notificación
Elaborar y firmar Resolución que Decreta medidas cautelares de acuerdo a la información suministrada por las diferentes entidades.	Profesional comisionado	Cinco días hábiles	Acto administrativo
Elaborar y enviar Oficios a las Entidades competentes, según el caso, para que inscriba el embargo en contra del ejecutado.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Comunicación
Recibir, revisar y tramitar las excepciones presentadas.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Comunicación
Decretar las pruebas de petición de parte o de oficio que se consideren procedente o se estimen necesarias, si es del caso en trámite de excepciones (diez días).	Profesional comisionado	Diez días	Auto de pruebas
Elaborar y firmar la Resolución que decide sobre las excepciones dentro treinta (30) días siguientes a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, ordenando previamente la práctica de las pruebas cuando sea del caso.	Profesional comisionado	Hasta 30 días	Acto administrativo
Notificar la Resolución que resuelve las excepciones.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cinco días hábiles	Notificación
Recibir y Resolver el recurso de reposición presentado contra la Resolución que resuelve las	Profesional comisionado	Hasta 30 días	Auto que resuelve

excepciones, dentro del mes siguiente a la interposición del mismo.			
Notificar el Auto que resuelve el recurso de reposición.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cinco días hábiles	Notificación
Elaborar y firmar Resolución ordenando seguir adelante la ejecución cuando no se presenten excepciones o las mismas no se hubieren sido probadas, o el deudor no hubiere pagado.	Profesional comisionado	Cinco días hábiles	Acto administrativo
Notificar la Resolución que ordena seguir adelante la ejecución cuando no se presenten excepciones.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cinco días hábiles	Notificación
Elaborar y firmar el Auto mediante el cual se liquida el crédito y las costas.	Profesional comisionado	Cinco días hábiles	Auto
Notificar el auto mediante el cual se liquida el crédito y las costas.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cinco días hábiles	Notificación
Recibir y resolver las objeciones presentadas a la liquidación del crédito.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Comunicación
Elaborar y firmar el Auto que ordena el secuestro, avalúo y remate de los bienes del ejecutado.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Auto
Una vez realizada la diligencia de secuestro, practicar el avalúo de los bienes.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Auto
Notificar el avalúo de los bienes.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cinco días hábiles	Notificación
Recibir y tramitar la aclaración, complementación, objeción por error grave del avalúo.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	comunicación

REMATE: Se seguirán las reglas señaladas en la Ley 1564 de 2012 y demás normas	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	
Celebración Acuerdo De Pago			
Recibir, evaluar y celebrar el acuerdo de pago con el deudor que lo solicite y preste garantía, pudiendo suspender el proceso o levantar las medidas cautelares.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Auto
Elaborar y firmar la suspensión de las medidas cautelares, por haber suscrito el acuerdo	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Auto
Enviar los oficios solicitud de suspensión a entidad donde se está practicando la medida.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cada vez que se requiera	Comunicación
Archivo del Proceso De Cobro Coactivo			
Elaborar y firmar el Auto de archivo por pago u otra forma de extinción.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Auto
Notificar al deudor el Auto que extingue la obligación.	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cada vez que se requiera	Notificación
Hacer anotación en el libro radicador	Auxiliar Administrativo o Técnico Operativo	Cada vez que se requiera	Registro del libro
Pasar expediente con el Auto de archivo al Director Técnico de Responsabilidad fiscal y acciones judiciales para efectos de retiro del boletín de responsables fiscales de la C.G.R. y del boletín de deudores morosos del Estado de la Contaduría General.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Traslado
Comunicar al Tesorero de la Contraloría Distrital la orden de consignación de las sumas recaudadas a la entidad afectada y /o la devolución al ejecutado si hubiere lugar.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Comunicación de traslado

Comunicar al Tesorero Distrital de Cartagena, la consignación de las sumas recaudadas.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Comunicación de traslado
Mantener actualizada la base de datos, clasificando los procesos para determinar difícil, dudoso y posible cobro.	Profesional comisionado	Cada tres meses	Informe de gestión- comité
Realizar Seguimiento y Verificación a las Actuaciones			
Presentar informes Bimestral de los recaudos por cobro coactivo	Profesional comisionado	Cada seis meses	Informe de gestión
Solicitar Procedimiento Administrativo Sancionatorio en contra del funcionario que incurra en las causales establecidas en el artículo 101 de la ley 42 de 1994.	Director Técnico de Responsabilidad Fiscal, acciones judiciales, Profesional especializado y Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Traslado de la solicitud
Realizar seguimiento permanente al trámite y estado de los procesos y presentar informes al Superior en las reuniones trimestrales.	Director Técnico de Responsabilidad Fiscal y acciones judiciales, Profesionales Comisionados	Cada tres meses	Informe de gestión
Verificar el cumplimiento de lo acordado en los acuerdos de pago.	Profesional comisionado	Mensual	Informe de gestión
Verificar las medidas cautelares vigentes y proceder a levantarlas en caso de que se requiera.	Profesional comisionado	Cada vez que se requiera	Informe de gestión
Revisar semestralmente los procesos e informar oportunamente al Director Técnico de Responsabilidad fiscal y acciones judiciales sobre aquellos que puedan tener pérdida de fuerza ejecutoria.	Profesional comisionado	Cada seis meses	Informe de gestión
Fin del documento			