

*Guía*  
de responsabilidad  
disciplinaria  
*y fiscal* para sujetos  
de control derivadas  
de los procesos  
*auditores*

Diana Patricia **Villegas Loaiza**  
Juan Camilo **Hena Carmona**

  
EDITORIAL  
BONAVENTURIANA  
UNIVERSIDAD DE SAN BONAVENTURA

Colección  
**PERFILES**



Colección  
**PERFILES**





Guía de responsabilidad disciplinaria y fiscal para sujetos  
de control derivadas de los procesos auditores



Universidad de San Buenaventura Cali

**Guía**

de responsabilidad  
disciplinaria

**y fiscal** para sujetos

de control derivadas  
de los procesos

**auditores**

Diana Patricia Villegas Loaiza  
Juan Camilo Henao Carmona

2025

Villegas Loaiza, Diana Patricia

Guía de responsabilidad disciplinaria y fiscal para sujetos de control derivadas de los procesos auditores. Diana Patricia, Villegas Loaiza, Juan Camilo, Henao Carmona.- Cali: Editorial Bonaventuriana, 2025.

132 páginas.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-628-7559-74-5

e-ISBN: 978-628-7559-66-0

Colección: Perfiles

1.Colombia-- Administración pública 2. Rendición de cuentas – Servidores públicos 3. Control fiscal preventivo 4. Contraloría General de la República (CGR)—Responsabilidad fiscal 5. Auditoría fiscal -- Colombia 6. Veedurías -- Colombia 7. Proceso disciplinario -- Legislación -- Colombia I. Villegas Loaiza, Diana Patricia II. Henao Carmona, Juan Camilo III. Tit.

351 (DDC 23)

V372

CEP- Biblioteca USB Cali.

© Universidad de San Buenaventura



Editorial Bonaventuriana

***Guía de responsabilidad disciplinaria y fiscal para sujetos de control derivadas de los procesos auditores***

© Autores: Diana Patricia Villegas Loaiza y Juan Camilo Henao Carmona

© Universidad de San Buenaventura

© Editorial Bonaventuriana, 2025

Dirección Editorial Cali

Carrera 122 # 6-65

PBX: 57 (2) 318 22 00 - 488 22 22

e-mail: [editorial.bonaventuriana@usb.edu.co](mailto:editorial.bonaventuriana@usb.edu.co)

[www.editorialbonaventuriana.usb.edu.co](http://www.editorialbonaventuriana.usb.edu.co)

Colombia, Suramérica

Dirección editorial: Ricardo Flórez

Corrección de estilo: Diana Carolina Lizcano Rojas

Diseño y diagramación: Diego Alejandro Soto

El autor es responsable del contenido de la presente obra.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso escrito de los editores.

© Derechos reservados de la Universidad de San Buenaventura.

ISBN: 978-628-7559-74-5

e-ISBN: 978-628-7559-66-0

Cumplido el depósito legal (Ley 44 de 1993, Decreto 460 de 1995 y Decreto 358 de 2000).

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

2025

# Contenido

Introducción .....	9
Capítulo I	
Fundamentos normativos y conceptos clave.....	11
Capítulo II	
Competencias de las contralorías .....	47
Capítulo III	
Aspectos generales, principios y fundamentos de las auditorías en las contralorías territoriales .....	55
Capítulo IV	
Proceso disciplinario .....	69
Capítulo V	
Etapas del proceso de responsabilidad fiscal.....	89
Capítulo VI	
Herramientas de apoyo.....	101
Referencias .....	117
Anexos.....	119



## Introducción

El presente manual constituye una herramienta práctica y jurídica, diseñada para orientar a las entidades públicas, a los servidores públicos, a los órganos de control y a todos los actores involucrados en la gestión pública. Este documento establece de manera clara y sistemática los lineamientos, principios, conceptos y procedimientos que rigen los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal en el país, derivados de las auditorías que adelantan las contralorías territoriales.

Esta guía se fundamenta en la Constitución Política de Colombia, la Ley 610 de 2000 –que regula el procedimiento de responsabilidad fiscal–, la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario – CGD) y demás disposiciones complementarias que conforman el marco normativo aplicable. Su estructura facilita la comprensión de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, como consecuencia de los hallazgos derivados de las auditorías de gestión y de control adelantados por el órgano de control fiscal y promueve su correcta aplicación en todos los niveles del sector público.

Se persiguen tres objetivos fundamentales:

1. Fortalecer la gestión pública a través de una actuación fiscal transparente, eficiente y responsable.
2. Prevenir el detrimento patrimonial mediante el conocimiento riguroso del procedimiento de responsabilidad fiscal y sus consecuencias jurídicas, así como las actuaciones de incumplimiento de los deberes funcionales sin justificación por parte de los servidores públicos, que dan lugar a sanciones disciplinarias.
3. Establecer una guía metodológica común para la actuación de las entidades públicas frente a los hallazgos fiscales y disciplinarios, garantizando una respuesta institucional adecuada y conforme a la ley.

Este documento también contribuye a la consolidación de una cultura de integridad, rendición de cuentas y uso responsable de los recursos públicos. Por ello, se convierte en un recurso fundamental para

- Los servidores públicos que ejercen funciones de administración, supervisión, ejecución o control de recursos del Estado y los particulares que administran recursos públicos o ejercen funciones públicas de manera transitoria.
- Las ontralorías territoriales y la Contraloría General de la República (CGR).
- Las oficinas de control interno y de control interno disciplinario de las entidades estatales.
- Los estudiantes y profesionales del derecho público, la administración pública y las ciencias fiscales.

El contenido del manual se estructura de forma progresiva, desde los fundamentos normativos hasta los procedimientos operativos, incluyendo herramientas de apoyo, modelos de documentos, indicadores de gestión y un glosario especializado. Además, ofrece una visión integral del proceso auditor que, según sus hallazgos, puede derivar en procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria; así mismo, explica las etapas procesales, los efectos jurídicos, las garantías procesales que asisten a los investigados y las herramientas clave, alineadas con las buenas prácticas de gobernanza y los principios del Estado social de derecho.

Esta guía práctica busca acompañar a los funcionarios públicos sujetos de auditorías y procedimientos disciplinarios y fiscales, ofreciéndoles herramientas concretas para enfrentar cada etapa del proceso, permitiéndole a los servidores públicos:

- Entender con claridad el alcance y las consecuencias de los procesos de auditoría, con hallazgos disciplinarios y fiscales.
- Conocer de forma sencilla los procedimientos y las etapas en cada tipo de proceso, tanto de responsabilidad fiscal como disciplinaria.
- Identificar conductas que puedan generar responsabilidad disciplinaria o fiscal.
- Aplicar herramientas prácticas para la adecuada gestión de riesgos y el fortalecimiento de los controles internos.

Cada entidad puede adoptar y adaptar este manual según su naturaleza, competencias y nivel territorial, garantizando su actualización periódica y su articulación con los sistemas de control interno y gestión de riesgos. De esta forma, se fortalece la capacidad institucional para responder a los retos del control fiscal y se promueve una administración pública más eficiente, ética y orientada al bien común.

*normativa*

Capítulo

Fundamentos  
***normativos***  
y conceptos clave

1



## Marco normativo

### *Responsabilidad fiscal*

El régimen de responsabilidad fiscal en Colombia se encuentra respaldado por un conjunto de disposiciones constitucionales y legales que delimitan los principios, las competencias, los procedimientos y las consecuencias asociados al control del manejo de los recursos públicos.

Estas normas establecen el marco jurídico dentro del cual se desarrolla el proceso de responsabilidad fiscal, garantizando el respeto al debido proceso, la protección del patrimonio estatal y la actuación transparente de los gestores fiscales.

El marco normativo vigente incluye:

### *Constitución Política de Colombia (1991)*

La Constitución Política de 1991 representa un punto de inflexión en la historia del control fiscal en Colombia, al otorgarle una nueva dimensión jurídica, institucional y funcional. Esta norma de normas redefine el control fiscal como una función pública esencial del Estado, orientada a garantizar la protección del patrimonio público y a velar por el uso transparente y eficiente de los recursos del erario.

En su artículo 267, la Constitución establece que el control fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva, bajo criterios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. Este cambio implica la eliminación del control previo –que consistía en la revisión anticipada de la legalidad del gasto– y su reemplazo por un modelo posterior, en el que se evalúan los resultados obtenidos y la forma en que se administraron los recursos públicos.

El artículo 268 asigna de manera explícita las funciones constitucionales a la Contraloría General de la República, destacando su rol como organismo de control fiscal del orden nacional, con la misión de vigilar la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares que manejen fondos o bienes del Estado. Entre las funciones que se destacan están: evaluar la ejecución presupuestal, auditar los balances de la hacienda pública, determinar la ocurrencia

de hechos generadores de responsabilidad fiscal, imponer sanciones y ejercer el cobro coactivo cuando proceda.

Adicionalmente, este artículo le otorga facultades para establecer responsabilidad fiscal mediante procedimientos administrativos orientados a recuperar el daño causado al patrimonio público por acción u omisión dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales. Esta potestad se concreta a través del procedimiento definido en la Ley 610 de 2000 y sus reformas.

El artículo 269 impone a las entidades del Estado el deber de diseñar y aplicar sistemas de control interno eficaces, los cuales deben garantizar la transparencia, la eficiencia en la gestión, la prevención del riesgo y el cumplimiento de los fines institucionales. Esta disposición refuerza la necesidad de que el control fiscal externo sea complementado por mecanismos de autorregulación administrativa.

Por su parte, el artículo 270 reconoce la participación ciudadana en el control fiscal, institucionalizando la figura de las veedurías ciudadanas como expresión del principio de soberanía popular y del derecho de los ciudadanos a vigilar directamente la gestión pública. Este principio promueve la corresponsabilidad social y la vigilancia democrática de los recursos estatales.

El artículo 272 consagra la creación de las contralorías departamentales, distritales y municipales, las cuales ejercen funciones análogas a las de la Contraloría General, pero en el ámbito territorial. Estas entidades gozan de autonomía administrativa, presupuestal y técnica, y son responsables del control fiscal en sus respectivas jurisdicciones, asegurando que el principio de vigilancia del patrimonio público se ejerza de manera descentralizada y con enfoque local.

Finalmente, el artículo 273 establece que cualquier ciudadano puede interponer denuncias por hechos que impliquen daño al patrimonio del Estado, fortaleciendo así la legitimidad y el alcance del control fiscal, y abriendo la posibilidad a que las investigaciones fiscales se inicien por mecanismos distintos al ejercicio institucional ordinario.

Con este marco, la Constitución abandona definitivamente el esquema de control previo, tradicionalmente centrado en la autorización anticipada del gasto, y adopta un enfoque de control fiscal posterior y selectivo, orientado a revisar las actuaciones ya ejecutadas, seleccionando procesos, operaciones o programas de alto impacto, riesgo o complejidad. Este modelo permite concentrar esfuerzos en los casos que representen mayor amenaza para el patrimonio público, mejorando así la efectividad del sistema de control.

La carta política establece también los principios rectores que deben orientar el ejercicio de la función fiscal: eficiencia, eficacia, economía, equidad, imparcialidad y moralidad pública, los cuales deben aplicarse tanto en la gestión de los recursos como en la evaluación que realizan los órganos de control. En este sentido, el control fiscal no solo verifica legalidad, sino también el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y el impacto social de la inversión pública.

### *Ley 42 de 1993*

La Ley 42 de 1993, también conocida como la Ley Orgánica del Sistema de Control Fiscal Financiero, constituye uno de los pilares normativos fundamentales del régimen de vigilancia fiscal en Colombia. Esta ley desarrolla los artículos 267 y 268 de la Constitución Política y establece el marco legal para la organización, el funcionamiento y la operación del sistema de control fiscal, tanto a nivel nacional como territorial.

Uno de los aportes esenciales de esta norma consiste en definir de forma precisa los principios, los mecanismos y los responsables del control fiscal, orientando la vigilancia de la gestión pública hacia criterios de legalidad, eficiencia, economía, equidad, eficacia, moralidad pública, transparencia y valoración de los costos ambientales, en concordancia con la finalidad del Estado social de derecho.

La Ley 42 de 1993 delimita el control fiscal como una función pública de carácter técnico y autónomo, que se ejerce mediante procedimientos establecidos y con base en evidencias objetivas. Dicha función se desarrolla a través de auditorías, visitas, informes y evaluaciones que permiten determinar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la calidad del gasto, el cumplimiento de metas y la existencia o no de daño patrimonial.

Uno de sus principios fundamentales es el de autonomía técnica de los órganos de control, lo cual implica que tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales deben ejercer sus funciones con independencia frente a las entidades vigiladas, a fin de preservar la objetividad y neutralidad del control.

La ley organiza el sistema de control fiscal financiero a través de los ejes a continuación:

- Control financiero, mediante la verificación del manejo contable, presupuestal y financiero de los recursos públicos.
- Control de gestión, enfocado en la evaluación de los resultados obtenidos por la administración frente a los objetivos institucionales.

- Control de resultados, para establecer si los recursos públicos se aplicaron con eficacia y oportunidad.
- Control del cumplimiento de metas, programas y planes.
- Control del medioambiente conforme al principio de sostenibilidad.
- Participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, a través de mecanismos democráticos y de veeduría ciudadana.

Además, la Ley 42 de 1993 establece que los resultados del control fiscal pueden dar origen a hallazgos fiscales, que eventualmente derivan en la apertura de procesos de responsabilidad fiscal, si se identifican conductas dolosas o culposas que generen detrimento patrimonial.

La norma también fija los criterios para la coordinación entre el control fiscal externo (ejercido por las contralorías) y el control interno (responsabilidad de cada entidad del Estado), buscando articular esfuerzos para prevenir, detectar y sancionar el uso irregular de los recursos públicos.

Finalmente, la Ley 42 de 1993 establece los parámetros para la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una cultura de transparencia y responsabilidad institucional. Este cuerpo normativo, junto con la Constitución Política y la Ley 610 de 2000, forma parte del trípede jurídico sobre el cual se soporta el régimen colombiano de responsabilidad fiscal.

### **Ley 610 de 2000**

La Ley 610 de 2000 constituye la norma procedimental principal que regula los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia. Esta ley desarrolla las disposiciones constitucionales que facultan a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales para adelantar investigaciones y establecer la existencia de daño al patrimonio del Estado como consecuencia de una gestión fiscal irregular.

Desde su promulgación, la ley ha proporcionado un marco normativo estructurado, autónomo y especializado que permite adelantar procesos administrativos de carácter resarcitorio, orientados a garantizar el reintegro de los recursos públicos afectados por una conducta dolosa o gravemente culposa.

Uno de sus principales aportes es la definición de conceptos clave que constituyen la base jurídica y técnica del proceso de responsabilidad fiscal:

- En el artículo 3, se define la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas adelantadas por los servidores públicos

o particulares que administren fondos públicos, en desarrollo de funciones como la planeación, la adquisición, la administración, la inversión, el gasto o la disposición de recursos del Estado. Esta gestión debe ceñirse a principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, equidad, moralidad y responsabilidad ambiental.

- El artículo 4 establece el objeto del proceso de responsabilidad fiscal, que consiste en el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público mediante el pago de una indemnización pecuniaria, cuando se demuestre que dicho daño fue producto de una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien ejerce gestión fiscal. El proceso es autónomo, independiente y compatible con otras formas de responsabilidad (disciplinaria, penal o civil).
  - El artículo 5, modificado por el Decreto Ley 403 de 2020, señala los tres elementos esenciales para que se configure la responsabilidad fiscal:
    1. Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona con función de gestión fiscal.
    2. Un daño patrimonial cierto, determinado y cuantificable al Estado.
    3. Un nexo causal directo entre la conducta y el daño.
  - En el artículo 6, también reformado por el Decreto Ley 403 de 2020, se define el daño patrimonial al Estado como la lesión efectiva y concreta a los recursos públicos, causada por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna. Se aclara que el daño puede manifestarse en deterioro, pérdida, menoscabo o afectación de bienes, y que debe estar relacionado funcionalmente con los fines del Estado.
  - En lo procedimental, la Ley 610 establece el proceso ordinario de responsabilidad fiscal, que consta de varias etapas claramente definidas:
    1. Auto de apertura e imposición de medidas cautelares, si aplica.
    2. Etapa probatoria, en la que se recopilan los elementos de juicio.
    3. Auto de imputación, si se configuran los elementos de responsabilidad.
    4. Presentación de descargos y defensa por parte del presunto responsable.
    5. Nueva etapa de pruebas (si es necesario).
    6. Fallo con o sin responsabilidad fiscal, con posibilidad de consulta o apelación.
- La Ley también contempla el cese de la acción fiscal en casos donde se haya resarcido el daño o reintegrado los bienes, según lo estipulado en el artículo 16.

Además, la Ley 610 reconoce las diferentes formas de iniciación del proceso: de oficio (por hallazgos de auditoría o informes de prensa), a solicitud de la entidad vigilada o por denuncia ciudadana (Ley 563 de 2000). Así mismo, tipifica dos procedimientos procesales: el ordinario (ya descrito) y el verbal (introducido posteriormente por la Ley 1474 de 2011), pensado para trámites más ágiles y simples.

En suma, esta ley fortalece el principio de responsabilidad en la administración pública, otorga garantías procesales a los implicados y proporciona herramientas jurídicas efectivas para proteger los recursos públicos mediante procedimientos especializados de control y resarcimiento.

### ***Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción)***

La Ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción, constituye un hito en la lucha institucional contra la corrupción en Colombia, al consolidar un conjunto integral de medidas legales, administrativas y procedimentales orientadas a prevenir, detectar, investigar y sancionar actos que afecten la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En materia de responsabilidad fiscal, esta ley fortalece de forma sustancial el régimen de control fiscal, al introducir herramientas más ágiles y eficaces para los órganos de control. Uno de sus aportes más relevantes es la creación del procedimiento verbal dentro del proceso de responsabilidad fiscal, regulado específicamente en el título VIII, el cual complementa el procedimiento ordinario previsto en la Ley 610 de 2000.

El procedimiento verbal surge como una alternativa procesal diseñada para atender casos de menor complejidad jurídica y fáctica, permitiendo a las contralorías adelantar investigaciones con mayor celeridad, sin que ello implique sacrificar las garantías procesales del presunto responsable. Este procedimiento es ideal para casos en los que los hechos están definidos con claridad, la cuantía del detrimento es fácilmente verificable o la evidencia disponible permite llegar con rapidez a una decisión de fondo.

Las etapas del procedimiento verbal mantienen la esencia del proceso ordinario, pero con una estructura procesal más ágil, que puede incluir:

1. Auto de apertura del proceso e imposición de medidas cautelares, si procede.
2. Etapa probatoria, con práctica de pruebas pertinentes.
3. Auto por no mérito o auto de imputación si se reúnen los tres elementos de la responsabilidad fiscal.

4. Audiencia verbal con presentación de descargos.
5. Fallo con o sin responsabilidad fiscal en un término más breve que el previsto en el procedimiento ordinario.

Este procedimiento, además de optimizar los tiempos de respuesta de las contralorías, refuerza la capacidad institucional de dar tratamiento oportuno a múltiples hallazgos fiscales, muchos de ellos derivados de auditorías rutinarias, denuncias ciudadanas o hallazgos en medios de comunicación.

Adicionalmente, la Ley 1474 amplía el espectro de actuación de los órganos de control al fortalecer los mecanismos de prevención del uso indebido de los recursos públicos. Entre estas medidas se destacan:

- La consolidación de sistemas de información y cruce de datos que permiten detectar anomalías en tiempo real.
- El establecimiento de planes anticorrupción y de atención al ciudadano, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas.
- La obligación de publicar los mapas de riesgos de corrupción y la trazabilidad de los procesos contractuales.
- El refuerzo del principio de transparencia activa, mediante el uso de tecnologías de la información y la promoción de la participación ciudadana.

En el ámbito de la responsabilidad fiscal, esta norma también refuerza las competencias de las contralorías territoriales y de la Contraloría General de la República, reconociéndoles la capacidad no solo de investigar y fallar los procesos fiscales, sino también de adelantar cobro coactivo y de integrar listas de responsables fiscales con efectos jurídicos en el ámbito contractual y laboral del Estado.

La Ley 1474 de 2011, en consecuencia, se constituye en un instrumento transversal para la modernización del control fiscal y la lucha estructural contra el uso irregular de los recursos públicos, articulando acciones preventivas, correctivas y punitivas en un solo marco normativo, y reforzando la visión del control fiscal como herramienta de garantía del interés público.

### ***Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA)***

La Ley 1437 de 2011, denominada Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), constituye la norma rectora del actuar de la administración pública colombiana en sus dimensiones procedi-