



Vigilada Mineducación

El control fiscal al presupuesto participativo de Medellín. Un abordaje desde los  
modelos de administración pública

Fiscal control of the participatory budget of Medellín. An approach from the public  
administration models

Julián Ramírez Trujillo y María Helena Franco Vargas

Trabajo de grado

Asesor

María Helena Franco Vargas

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
DERECHO

# **El control fiscal al presupuesto participativo de Medellín.**

## **Un abordaje desde los modelos de administración pública <sup>1</sup>**

**María Helena Franco Vargas<sup>2</sup>**

**Julián Ramírez Trujillo<sup>3</sup>**

### **Resumen**

Este trabajo explica cómo operó el control fiscal al presupuesto participativo en Medellín, durante el periodo 2014 – 2018 en clave de los modelos de administración pública. De manera puntual, en este texto se indaga por los criterios seguidos por la Contraloría General de Medellín para llevar a cabo el control fiscal de tipo discrecional a los proyectos ejecutados por medio del Presupuesto Participativo de Medellín. Para lograr lo anterior, se llevó a cabo una investigación cualitativa que supuso la utilización de diferentes estrategias. Los hallazgos evidencian que el control fiscal, activado por las veedurías ciudadanas y el Concejo de Medellín, demuestran el trabajo coordinado de distintos actores. Por su parte, el control fiscal discrecional ejercido por la Contraloría no responde a lineamientos de ley, propios de un modelo legalista burocrático, lo que hace que el procedimiento de selección de dichos proyectos se torne arbitrario y difuso. Se observa que el diseño institucional vigente favorece dicha situación.

**Palabras Clave:** Control fiscal, presupuesto participativo, modelos de administración pública.

### **Abstract:**

*This paper explains how fiscal control operated on the participatory budget in Medellín, during the 2014-2018 period, under the vision of public administration*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se deriva del proyecto de investigación realizado por el Semillero en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT (código SI 03 005), “Los controles al presupuesto participativo en Medellín”.

<sup>2</sup> Docente del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Escuela de Humanidades de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Correo electrónico: mafranco@eafit.edu.co

<sup>3</sup> Politólogo de la Universidad EAFIT, estudiante de derecho de la misma universidad. Miembro del Semillero en Gobierno y Políticas Públicas. Correo electrónico: jramir74@eafit.edu.co

*models. This text questions the criteria followed by the General Comptroller of Medellín to carry out discretionary fiscal control of projects implemented through the Participatory Budget of Medellín. To achieve this, a qualitative research was carried out; the research involved the use of different strategies. The findings show that fiscal control, activated by the entities of citizen control and the Medellín Council, demonstrate the coordinated work of different actors. But, on the other hand, the discretionary fiscal control exercised by the Comptroller's Office does not respond to the guidelines of the law, typical of a bureaucratic legalistic model, which makes the selection procedure for such projects arbitrary and diffuse. It is observed that the current institutional design favors this situation.*

**Key Words:** *Fiscal Control, participatory budget, models of public administration.*

## **Introducción**

El presupuesto participativo (en adelante PP) en Medellín se encuentra sujeto a los controles propios de la administración pública. Dentro de ellos, está el fiscal el cual ha sido definido por la legislación colombiana, como el ejercicio de vigilancia que se ejerce de forma posterior y selectiva sobre los actos de la administración pública y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles (Ley 42 de 1993). Dicho control, de acuerdo con mandato constitucional, está a cargo de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.

Por otro lado, el sistema de controles al PP también está cimentado sobre los principios de la gobernanza, tales como: la horizontalidad, la cooperación entre actores, la transparencia y la rendición de cuentas (Kooiman y Jentoft, 2009). Lo anterior, lleva a que distintos actores contribuyan en la activación de un determinado control sobre un acto de la administración pública y que lo hagan a partir de criterios objetivos y claros.

A partir de lo anterior, este texto busca identificar los criterios que sigue la Contraloría General de Medellín para la activación del control fiscal discrecional al PP en Medellín en los años 2014 – 2018. Cobra importancia indagar por lo siguiente:

¿qué tipos de control fiscal se ha realizado al PP en Medellín en el período de estudio? ¿quiénes han sido los actores responsables de dicha auditoría fiscal al PP en Medellín? ¿cómo se han seleccionado los proyectos ejecutados por medio del PP en Medellín en dicho período? La hipótesis de trabajo de la cual se parte es que el control fiscal discrecional ejercido por la Contraloría General de Medellín al PP en Medellín durante los años 2014 – 2018 no responde a criterios objetivos propios de un modelo legalista burocrático. Es decir, se sugiere que la discrecionalidad de la Contraloría, para elegir los proyectos que se auditan, es tan amplia que desconoce lineamientos objetivos, previamente establecidos en el ordenamiento jurídico.

El presente artículo se divide en cuatro secciones: en primer lugar, se detalla la metodología empleada; luego, se presentan los referentes teóricos que soportan el análisis; posteriormente, se muestran y analizan los hallazgos obtenidos; y, por último, se describen algunas conclusiones.

## **1. Metodología**

La investigación que soporta este trabajo fue de tipo cualitativo con un alcance descriptivo y explicativo y las estrategias utilizadas para llevarlas a cabo fueron mixtas. Por un lado, se utilizó una estrategia explicativa pues la pesquisa fue más allá de la descripción de los fenómenos o del análisis de conceptos y se dirigió a responder por los criterios utilizados por la Contraloría General de Medellín para realizar control fiscal discrecional en el periodo de tiempo ya establecido. Así mismo, buscó hacer ejercicios de contrastación entre lo que se encuentra establecido por las normas y la doctrina y lo que sucede en la realidad. Por otro lado, las estrategias utilizadas fueron de carácter interpretativas, pues se buscó dar sentido al control discrecional realizado por la Contraloría General de Medellín a los proyectos ejecutados por medio del PP.

Los instrumentos utilizados para la recolección de datos fueron la revisión documental y la realización de entrevistas. Con respecto a lo primero, se consideraron fuentes bibliográficas propias del Derecho y la Ciencia Política, normas del ordenamiento jurídico colombiano y diferentes documentos oficiales. El

análisis normativo incluyó un examen de la Carta Política, leyes y decretos relacionados con el control fiscal, jurisprudencia de las Altas Cortes, acuerdos municipales, entre otros. Los documentos oficiales revisados fueron: actas de las sesiones ordinarias del Concejo de Medellín; bases de datos con información de veedurías ciudadanas de la Secretaría de Participación Ciudadana y de la Personería de Medellín; informes de auditoría regular e informes de auditoría especial de la Contraloría General de Medellín; respuestas a seis derechos de petición solicitados ante diferentes instituciones del orden municipal, los cuales se enuncian en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1. Derechos de petición presentados (DP):**

Entidad que recibió el DP	Fecha radicación	Fecha respuesta	Radicado	Información solicitada
Contraloría General de Medellín.	27 de noviembre de 2019	9 de diciembre del 2019	201900003262	Proyectos ejecutados por PP a los que se les hizo Control fiscal.
Contraloría General de Medellín.	15 de enero del 2020.	27 de enero del 2020.	202000000115	Factores considerados para la selección discrecional de los proyectos con PP.
Secretaría de Hacienda.	21 de enero del 2020	07 de febrero del 2020	202030036253	Histórico del presupuesto asignado al PP en Medellín.
Personería de Medellín	29 de noviembre del 2019	Contestado de inmediato	N/A	Base de datos de veedurías ciudadanas que realicen control al PP.
Concejo de Medellín	15 de enero del 2020.	24 de febrero del 2020	20202620000562	Actas que evidencien que el Concejo ha instado a la Contraloría para que realice control fiscal al PP.
Departamento de Planeación de Medellín.	21 de enero del 2020	24 de enero del 2020.	20206000023202	Normas sobre la implementación de los PP en Colombia, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Paz con las FARC.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la realización del trabajo de campo comprendió diez entrevistas semiestructuradas a actores clave relacionados con el control fiscal al PP en Medellín<sup>4</sup>. Los entrevistados fueron: tres concejales de Medellín; dos miembros de la Contraloría General de Medellín; una entrevista con líderes de una veeduría ciudadana; una entrevista a un académico, experto en temas de planeación municipal de la universidad EAFIT; una entrevista realizada a un alto funcionario de la Secretaría de Evaluación y Control de Medellín y dos entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Participación de la ciudad.

La utilización de las diversas herramientas mencionadas permitió disminuir los sesgos y las posibles fallas de cada estrategia, al asumir la triangulación como un procedimiento que permite ver el objeto de investigación desde múltiples perspectivas y de esta manera, aumentar la comprensión y elevar la validez de los hallazgos obtenidos (Denzin y Lincoln, 2000). Por último, la información allegada se sistematizó en cuadros normativos, fichas bibliográficas, bases de datos y marcos conceptuales.

## **2. Referentes teóricos**

Los modelos de administración pública posteriores al pre-burocrático plantean la necesidad de establecer controles a la acción del Estado para garantizar el buen gobierno. Dentro de estos se encuentra el control fiscal que busca vigilar el manejo de los recursos públicos por la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Conforme a lo anterior, cobra importancia abordar el PP en Medellín a la luz de los modelos de administración burocrático y de gobernanza, y en especial frente al control fiscal al cual está sujeto. A continuación, se presentan las categorías analíticas que soportan este trabajo.

### **2.1 Los modelos de administración pública**

La literatura especializada distingue diferentes modelos de administración pública: burocrático, Nueva Gestión Pública, Gobernanza (Prats i Catalá (2005); Ramírez

---

<sup>4</sup> Los resultados de las entrevistas no son estadísticamente significativos pues se privilegió una representatividad sustantiva, de acuerdo con los lineamientos de Corbetta (2003).

(2012); Ramió (2015); Pont Vidal (2016); entre otros). Así, y de manera sintética, el modelo pre-burocrático se caracteriza por la imposición de la voluntad del soberano y el funcionamiento del Estado sin ningún tipo de controles (internos o externos). Por su parte, el modelo burocrático se sustenta en la racionalidad administrativa y legal y plantea criterios objetivos para el funcionamiento de la administración pública tales como: servir a intereses públicos; sometimiento y actuación dentro a las normas vigentes; funcionarios separados del oficio que realizan, relaciones verticales entre la administración y los administrados, entre otros. (Prats i Catalá, 2005). A finales del siglo XX, se presenta un nuevo paradigma de administración pública, la Nueva Gestión Pública, el cual utiliza técnicas, herramientas y principios propios del sector privado para lograr una mayor eficiencia en la administración pública (Ramírez, 2012).

En las últimas décadas, aparece el modelo de gobernanza, el cual, de acuerdo con Börzel (2010), se trata de un ideal de gobierno cooperativo en que actores públicos y privados participan en redes mixtas para la formulación y aplicación de políticas públicas. Es decir, en este modelo, la toma de decisiones no reside en un único actor, sino que, por el contrario, el diseño y la implementación de las decisiones públicas están a cargo de diversos actores, que no son todos estatales, ni públicos, los cuales están articulados por medio de interacciones y relaciones no jerárquicas. Por otro lado, los principios que sigue la gobernanza son, de acuerdo con Kooiman y Jentoft (2009), la horizontalidad entre las relaciones, la cooperación entre actores, la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, si bien el modelo de gobernanza presenta diversas ventajas como la flexibilidad, la inclusión y la participación ciudadana, también puede evidenciar complejidades (Brugué, Gomá y Subirats, 2005), pues podría desconocer características propias del ejercicio del poder, a lo cual la literatura ha denominado fallas de la gobernanza (Jessop 2002 y Peters, 2005).

Cabe resaltar que el concepto de gobernanza no es ajeno al derecho. Autores como: Slaughter (2009); Cotterell y Del Mar (2016); Kahler (2009) y Bercholk (2014), entre otros se han referido al mismo. De esta manera, Barnes (2011), señala que la

administración no es autárquica, pues necesita de diferentes actores del sector público y privado para realizar políticas públicas; y a este modo diferente de gobernar lo denomina gobernanza. Por otro lado, Bevir (2010) afirma que la gobernanza es un concepto que involucra una pluralidad de actores que interactúan por medio de redes que rompen el concepto de organización mediante el cual el Estado moderno se ha entendido.

Finalmente, se debe mencionar que los modelos de administración pública posteriores al burocrático no renuncian a los valores y criterios objetivos de este, sino que, por el contrario, pretenden remediar sus disfunciones mediante la introducción de nuevos complementos, como la inclusión de principios de eficiencia y eficacia y el reconocimiento de múltiples actores en la toma de decisiones. (Prats i Catalá, 2005)

## **2.2 El Control Fiscal en Colombia**

Las herramientas de control del Estado pretenden evitar la concentración y la desviación del poder en manos de los gobernantes y de los administradores públicos. Como lo señala James Madison en *El Federalista*, es necesario establecer diferentes mecanismos de control tendientes a evitar que se dé un desbalance en el gobierno. Sin embargo, el control a la actuación estatal no pretende únicamente velar por el equilibrio de poderes, sino que, de acuerdo con Oszlak (2014), el “buen gobierno” está intrínsecamente unido a la posibilidad de instaurar mecanismos efectivos de control a la función pública. En este sentido, los dispositivos de control público guardan una estrecha relación con la transparencia y la gestión participativa.

Ahora bien, los instrumentos de control que evitan la concentración de poder y garantizan el “buen gobierno” se relacionan con la rendición de cuentas horizontal, la cual se refiere a las instituciones estatales que pueden emprender acciones de control contra otros agentes del Estado. De acuerdo con autores como O’Donnell, (2004); y Schillemans, T. (2008) ésta se concreta mediante el *accountability* horizontal o de balance y el *accountability* horizontal asignado o de agencia. El primero, lo ejercen los poderes públicos del Estado entre sí. El segundo hace

referencia a las entidades independientes de las ramas del poder que ejercen labores de control sobre los poderes públicos.

En Colombia, la Constitución de 1991 creó la rendición de cuentas horizontal asignada, dándole autonomía a las agencias de control que ya existían. Estas agencias fueron denominadas “organismos de control”. La Contraloría General y sus contralorías departamentales y municipales, pertenecen a este tipo de control. Adicionalmente, en Colombia, en conjunto con el control fiscal, también están consagrados el control administrativo, el control político, el control disciplinario y el control social. La Contraloría ejerce el control fiscal el cual consiste en la vigilancia y el manejo de los recursos públicos por la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control, debe realizarse de forma posterior y selectiva, de acuerdo con los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley (Rodríguez, 2016, p.204).<sup>5</sup>

El control posterior consiste en la comprobación de las transacciones, operaciones y procesos ejecutados por entidades bajo el control de las contralorías y de sus respectivos resultados obtenidos por los sujetos de control (Atehortúa y Suarez, 1997). Es decir, es un análisis desde la perspectiva financiera, contable, de gestión y resultado después de concluidas las actividades y las operaciones realizadas por las entidades que manejan bienes de la Nación. Por otro lado, que el control fiscal sea de carácter selectivo implica que mediante un procedimiento se escoja una muestra de las actividades que realizan quienes manejan bienes de la Nación, de tal forma que se pueda presuponer la actuación de la totalidad de la gestión. Es decir, el control fiscal no se debe realizar sobre el universo de actuaciones de

---

<sup>5</sup> En este texto no se aborda a profundidad la reforma constitucional realizada al régimen de control fiscal mediante el Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, debido a que la misma excede el periodo objeto de estudio. Pero, es pertinente mencionar que se incluyeron modificaciones a los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Carta Política. En este sentido, cambió la naturaleza del control fiscal no solo transformándolo en una función jurisdiccional, sino que, además, amplió su ejercicio, para que se convierta en preventivo y concomitante, (no únicamente posterior y selectivo) según sea necesario, con el fin de garantizar la defensa y la protección del patrimonio público (Ámbito Jurídico, 2019).

quienes manejan bienes de la Nación, sino únicamente sobre una muestra representativa de dichas actuaciones (Cárdenas, 2018).

Adicionalmente, el procedimiento por medio del cual se eligen las actuaciones que serán sometidas a control fiscal puede ser de dos formas. A saber, un procedimiento técnico que responde a criterios estadísticos, o un procedimiento discrecional, el cual es objeto de este trabajo.

El procedimiento técnico, de acuerdo con el artículo 5 de la ley 42 de 1993, se debe realizar a partir “de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal” (Ley 42, art. 5). Este mismo artículo, señala que para el ejercicio del control fiscal las diferentes contralorías pueden realizar las diligencias que resulten pertinentes. En este sentido, se han expedido documentos como la Guía de Auditoría Territorial (Contraloría General de la República, 2012), la cual brinda una fórmula matemática para realizar el muestreo estadístico y aleatorio y así seleccionar los proyectos a los cuales se les debe realizar control fiscal.

Ahora, si bien el artículo 5 de la Ley 42 fundamenta normativamente el criterio técnico estadístico para seleccionar los proyectos a los cuales se les realizará control fiscal, dicha norma no se refiere de manera expresa al criterio discrecional. Cabe entonces preguntarse, ¿cómo se activa el control fiscal discrecional en la práctica?, ¿qué procedimientos se utilizan?

La Carta Política, en su artículo 40, señala que la participación ciudadana se refiere al derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Const., 1991, art. 40). Así mismo, el artículo 270 superior hace referencia a las formas y sistemas de participación ciudadana que permiten vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (Const., 1991, art. 270). En este orden de ideas, se entiende que el control fiscal puede ser instado por la ciudadanía. Este control ciudadano puede realizarse mediante una veeduría ciudadana o directamente por cualquier ciudadano que

conozca de un hecho o conducta que implique un manejo irregular de los recursos públicos. Dicha actuación se debe denunciar ante la Contraloría.

Por otro lado, el artículo 312 de la Constitución Política establece que los concejos municipales son las corporaciones encargadas de ejercer el control político a las diferentes instituciones de los municipios. En materia de control político, se evidencia una doble interacción entre las Contralorías Municipales y los Concejos.

Por un lado, el Concejo puede convocar a funcionarios de la contraloría para que rindan cuentas acerca de sus hallazgos en lo relacionado con la gestión financiera de la administración local. Y, por otra parte, la Contraloría debe gestionar las denuncias que provengan del control político realizado por el Concejo, que puedan ser de interés fiscal (Correa y Freddyur, 2014).

### **2.3 El Presupuesto participativo en Medellín**

El PP ha sido considerado como un procedimiento de democracia directa, un instrumento de participación ciudadana, una herramienta de cogestión, un mecanismo para la implementación de políticas públicas participativas y, al mismo tiempo, como una política pública participativa en la cual los ciudadanos inciden en la toma de decisiones acerca de un porcentaje del presupuesto local. Lo anterior, lo han señalado autores como: Genro y De Sousa, 1998; Goldfrank, 2006; Montecinos y Pagliali, 2006; Gomez, 2007; Urán, 2007; Franco, 2010; Gutiérrez, 2014, Carmona y López, 2018, entre otros.

En Colombia, el PP se fundamenta en el principio constitucional de participación ciudadana, consagrado en los artículos 1, 2, 3 y 40 de la Constitución Política. Esta participación se asocia con derechos políticos tales como elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. Adicionalmente, el artículo 95 de la Carta Política consagra como deber y obligación de los ciudadanos el participar de la vida política, cívica y comunitaria del país (Franco y Ramírez, 2016). Las leyes en las cuales el PP está consagrado de forma expresa son: la Ley 1551 de 2012, “Por la cual se moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios”; y la Ley

Estatutaria 1757 de 2015, la cual busca promover y proteger el derecho a la participación democrática. Por último, la implementación de presupuestos participativos quedó consagrada de forma expresa en el Acuerdo Final con las FARC, firmado en noviembre 24 del 2016, en el apartado 2.2.6 inciso e.

En Medellín, el PP surgió en el 2004 bajo la administración de Sergio Fajardo como una herramienta de planificación que pretendía priorizar las demandas de la ciudadanía (Gómez, 2007). No obstante, fue con el Acuerdo Municipal 043 de 2007 que se logró la institucionalización de la planeación local y el PP, en el marco del Sistema Municipal de Planeación. Según el artículo 63 de dicho Acuerdo, el PP es “una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del municipio” (Acuerdo Municipal 2007, art. 63). Posteriormente, el Acuerdo 028 de 2017 actualizó el Sistema Municipal de Planeación local y PP del municipio de Medellín.

De esta manera, el PP en Medellín se debe entender como un instrumento para gestionar, de manera participativa, hasta el 5% de los recursos de inversión contenidos en el presupuesto anual del municipio. Estos recursos se asignan a las diferentes comunas y corregimientos de manera diferencial y equitativa, de acuerdo con particularidades de los territorios y condiciones sociales y económicas de la población. Por último, de acuerdo con el estudio realizado por Franco, Ramírez y Chinkousky (2019), el PP en Medellín se encuentra sujeto a los controles propios de la administración pública, dentro de los cuales se encuentra el control fiscal.

### **3. Hallazgos y análisis**

A partir de la triangulación de los datos obtenidos se encontró que el control fiscal ejercido a los proyectos ejecutados por medio del PP en los años 2014 – 2018 en Medellín fue activado por las veedurías ciudadanas y por miembros del Concejo de Medellín. También, se evidenció que la Contraloría General de Medellín seleccionó de forma discrecional algunos proyectos ejecutados con PP para realizarles auditorías fiscales en los años objeto de estudio. Esto se detalla a continuación.

### **a. El control fiscal activado por la ciudadanía**

A partir de la revisión de dos bases de datos ofrecidas por la Personería de Medellín y la Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín, las cuales contienen información acerca de las veedurías que se han instituido para realizar control social al PP, se logró establecer que en las diferentes comunas y corregimientos de Medellín se conformaron dieciocho veedurías ciudadanas para vigilar y fiscalizar la gestión pública de los proyectos ejecutados por PP en los años 2014 - 2018.

Estas veedurías, además de ejercer control social, instaron a la Contraloría General de Medellín para que realizara control fiscal. Lo anterior, se reconfirmó a partir de la entrevista a uno de los líderes de estas organizaciones ciudadanas. Así, el entrevistado señaló que existen algunas veedurías que suelen acudir a la Contraloría General de Medellín para solicitar el control fiscal sobre los recursos públicos ejecutados por medio del PP. Sin embargo, destacó que no todas las veedurías se dirigen al órgano de control fiscal para denunciar presuntas irregularidades en la ejecución de proyectos realizados por medio del PP, debido a “la falta de credibilidad en la institución por parte de las veedurías o porque el acudir a la Contraloría implica la realización de un proceso más extenso que conduce a que si existe algún tipo de hallazgo, este debe ser trasladado a la entidad de control respectiva”. (Líder de veeduría 1, comunicación personal, 20 de noviembre de 2019)

Adicionalmente, de las entrevistas realizadas a uno de los concejales de Medellín y a un miembro de la Contraloría se evidencia que la ciudadanía ha solicitado a la Contraloría General de Medellín que realice control fiscal sobre proyectos ejecutados por medio del PP. De hecho, los dos entrevistados en cuestión destacan el rol fundamental que ha desempeñado la ciudadanía en los procesos relacionados al control del PP. (Miembro Contraloría 2, comunicación personal, 3 de diciembre de 2019) y (Concejal 1, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019).

Ahora bien, es importante mencionar que el tránsito del Acuerdo Municipal 043 del 2007 al 028 del 2017, según informaron dos de los entrevistados, redujo la denuncia por parte de las organizaciones ciudadanas. Ello se explica por el cambio

introducido en el artículo 43 del Acuerdo Municipal 028 del 2017, el cual señala que el alcalde “establecerá el procedimiento metodológico para definir de manera participativa la orientación del presupuesto participativo” (Acuerdo 28, 2017). Lo anterior se ha reflejado en la reducción de la deliberación, puesto que la participación ciudadana en el PP se ve limitada a la votación de proyectos que fueron definidos previamente por la administración pública municipal y no por los mismos habitantes de las comunas y corregimientos. En este sentido, al no participar directamente en la deliberación y elaboración de los proyectos, se pierde la pertenencia y no se realizan las denuncias ciudadanas. (Miembro Contraloría 2, comunicación personal, 3 de diciembre de 2019) y (Concejal 1, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019)

#### **b. El control fiscal activado por el Concejo de Medellín**

De acuerdo con la revisión de las actas de sesiones ordinarias del Concejo<sup>6</sup> y según las entrevistas realizadas a los concejales, se encuentra que desde el Concejo de Medellín se ha citado a la Contraloría General de Medellín para que rinda cuentas respecto del control fiscal realizado al PP en los años 2014-2018. Así las cosas, se afirma que “Cada que hay un debate sobre PP se invita a la Contraloría y se le pide que informe sobre en qué van”. (Concejal 1, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019). Por su parte, otro de los entrevistados coincide con esta postura y señala que: “Son múltiples las denuncias que hemos colocado a la Contraloría, inclusive haciéndole también debate a la misma” (Concejal 2, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019).

Empero, a pesar de que desde el Concejo se ha instado a la Contraloría General de Medellín para realizar control fiscal a los proyectos ejecutados por medio del PP, los concejales entrevistados señalan que este control no arroja resultados. De esta manera, se afirma que “Hay muchas investigaciones, pero se quedan encajonadas” (Concejal 1, comunicación personal, 5 de noviembre de 2019). Aunado a esto, otro

---

<sup>6</sup> Algunas de las actas que evidencian que el Concejo de la ciudad instó a la Contraloría General de Medellín para que realizara control fiscal sobre los proyectos ejecutados por medio del PP son: 413 del 25/03/2014; 416 del 28/03/2014; 603 del 06/03/2015; 694 del 09/07/2015; 712 del 29/07/2015; 014 del 20/01/2016; 213 del 4/03/2017.

concejal aporta que “generalmente esos juicios nunca llegan a nada” (Concejal 3, comunicación personal, 22 de enero de 2020). Adicionalmente, uno de los entrevistados indica que “el control fiscal no parece llegar a ninguna parte por negligencia y descuido”. Este último, advierte que desde la Contraloría General de Medellín:

[...] no afrontan e investigan más profundamente proyectos, lo que deja mucho que pensar. [...] uno encuentra que hay unas investigaciones muy buenas, pero cuando llega a las cabezas más fuertes, parece que hay una mano negra que esconde todo allá. (Concejal 2, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019).

Por último, se señala que el control fiscal parece no llegar a acciones concretas debido a la estructura del Acuerdo 028 del 2017:

El acuerdo como tal ha sido muy benigno. Muy benevolente. Entonces yo siento que tiene que haber un acuerdo más exigente desde lo técnico, desde lo jurídico, desde lo social y yo siento que urge y requiere una mayor concentración en el PP el tema de lo que se hace y se debe hacer. (Concejal 2, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019).

### **c. El control fiscal de tipo discrecional ejercido por la Contraloría**

La Contraloría General de Medellín también selecciona, bajo su propio criterio, proyectos ejecutados por medio del PP para realizar control fiscal. Esto se evidencia en la respuesta a un derecho de petición presentado a la Contraloría, en la cual se afirma que durante el periodo de tiempo 2014 - 2018 se realizó control fiscal a 40 proyectos ejecutados por medio del PP en el periodo de tiempo objeto de estudio. Se puede observar de dicha respuesta oficial que las auditorías se realizaron de forma no probabilística. Es decir, desde la Contraloría General de Medellín se consideraron cuestiones tales como, el control ciudadano, el control político, contratos relevantes con valor significativo de recursos o problemáticas de ciudad para realizar el control fiscal. (Respuesta definitiva al PQRSD 425 de 2019).

Sin embargo, dicha respuesta al PQRSD no responde al cuestionamiento acerca de la manera cómo se seleccionó la muestra para cada proyecto del PP al que se le realizó control fiscal. Con la petición, se buscaba establecer si los proyectos elegidos se habían auditado por solicitud del ente de control político, por activación mediante el control social, o si, por el contrario, se había hecho por la voluntad de la Contraloría y con qué criterios. Pese a lo anterior, la Contraloría General de Medellín no contestó esta pregunta del derecho de petición presentado.

Ahora bien, de las entrevistas realizadas a los miembros la Contraloría, se establece que dicho organismo no lleva un registro acerca de cómo se selecciona la muestra de los proyectos a los que se les realiza control fiscal, de tipo discrecional. Por otro lado, a partir de la documentación oficial existente en la Contraloría General de Medellín, si bien es posible distinguir si el proyecto sometido a control fiscal fue seleccionado a partir de una muestra aleatoria (por medio de un proceso estadístico) o discrecional (por solicitud del Concejo de la ciudad, por medio del control social o a discreción de la Contraloría), no se puede determinar por cuál de los tres factores de la selección discrecional se eligen las muestras para realizar control fiscal. En otras palabras, de cada proyecto auditado se conoce si fue seleccionado de forma discrecional o aleatoria; pero, no se puede determinar si esa muestra discrecional fue seleccionada por solicitud del Concejo de la ciudad, por medio del control social o a discreción de la Contraloría y, en este último caso, bajo qué criterios.

Finalmente, se presentó un nuevo derecho de petición a la Contraloría General de Medellín, el cual planteaba la siguiente pregunta: ¿Qué factores fueron tomados en cuenta para escoger de forma discrecional cada uno de los proyectos ejecutados por medio de Presupuesto Participativo a los cuales se les realizó control fiscal durante los años 2014 – 2018? La respuesta ofrecida por la Contraloría General de Medellín solo brindó información acerca de los procedimientos generales que sigue el ente auditor para seleccionar los proyectos que deben ser sometidos a control fiscal, es decir, no contestó la respuesta al derecho de petición. (Respuesta definitiva al PQRSD 009 de 2020).

Aunado a lo anterior, al revisar las entrevistas realizadas a los miembros de la Contraloría, se puede establecer que el criterio de selección de la muestra discrecional puede guiarse por asuntos informales que no responden, bajo ningún precepto, a cuestiones técnicas u objetivas. “Supón que tomamos estos proyectos o estos contratos porque alguien me dice. Muchas veces los funcionarios de la administración le dicen a uno que proyectos presentan problemas, entonces uno discrecionalmente decide redireccionar la investigación”. (Miembro de Contraloría 1, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019).

Por último, se debe señalar que no existe norma expresa en el ordenamiento jurídico que fundamente a la Contraloría para que esta seleccione de oficio y discrecionalmente los proyectos a los cuales se les debe realizar control fiscal. Sin embargo, esta cuestión parte de una interpretación amplia que realiza la Contraloría General de Medellín acerca de las disposiciones contenidas en la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en el capítulo VIII.

## **Conclusiones**

En Colombia existen diversos controles a los actos de la administración pública dentro de los cuales se encuentra el control fiscal. Este control plantea complejas relaciones entre múltiples actores con diferentes prioridades, lo cual sugiere que el mismo sigue el modelo de gobernanza. Así, dentro de dichos actores se encuentran las contralorías, quienes pueden escoger los proyectos para auditar, a partir de la realización de un muestreo aleatorio o discrecional. En el nivel municipal, el control fiscal discrecional también puede ser instado por actores públicos y privados, como los Concejos Municipales y las veedurías ciudadanas.

En Medellín los proyectos ejecutados con PP del 2014 – 2018 estuvieron sujetos al control fiscal ejercido por la Contraloría. El mismo se activó por diferentes actores sociales (veedurías ciudadanas), políticos (Concejo de Medellín) y mediante la selección técnica o discrecional de la Contraloría General de Medellín. De manera particular, el control fiscal instado por las veedurías y por el Concejo de Medellín, evidenció el trabajo coordinado de distintos actores públicos y no públicos,

configurando elementos de la gobernanza. Sin embargo, los proyectos del PP que se sometieron a una auditoría de la Contraloría, dentro del periodo de estudio, y que fueron escogidos de manera discrecional por dicho órgano de control reflejaron el uso de procedimientos arbitrarios y difusos que ponen en entredicho los principios de la gobernanza, especialmente el de transparencia, pilar fundamental del modelo pos-burocrático. En este sentido, la elección discrecional se apartó de criterios objetivos y legalistas de corte burocráticos y de los fundamentos propios del Estado de Derecho, todo ello en contravía de los principios constitucionales de legalidad e igualdad.

Finalmente, el diseño institucional vigente favorece dicha situación pues la discrecionalidad de la Contraloría, para elegir los proyectos a auditar, no solo es amplia, sino que se ejerce dentro del marco de sus competencias y atribuciones interpretativas de la ley. Lo anterior, por cuanto no existe norma expresa que ofrezca lineamientos para seleccionar discrecionalmente los proyectos a los cuales se les debe realizar control fiscal. Lo anterior, parte de una interpretación amplia que realiza la Contraloría General de Medellín acerca de las disposiciones contenidas en la ley.

### **Bibliografía y Referencias**

Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal. Septiembre 18 de 2019.

Ámbito Jurídico. (23 de septiembre al 6 de octubre de 2019). Ámbito jurídico. P. 8.

Atehortúa & Suarez D. (1997) *Modernización Fiscal*. 3 (7,8,9,10 y 11). Control Fiscal.

Barnes, J. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 2(67), 77-108. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2992> el 26/01/2020.

Bercholz, J. (2014). *Temas de Teoría del Estado*. La Ley: Argentina.

Bevir, M. (2010). *The SAGE handbook of governance*. Sage.

Börzel T.A., & Risse, T (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation and Governance*. 4(2), 113-134.

- Brugué, Gomá & Subirats. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. *CLAD Reforma y Democracia*. (32).
- Cárdenas, J.C. (2018). El control fiscal a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Nuevos Paradigmas de Las Ciencias Sociales Latinoamericanas*. En Línea. 22 – 44.
- Carmona, R & Lopez, A. (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina*. Ediciones UNG: Buenos Aires, Argentina.
- Concejo Municipal de Medellín, Colombia. Actas 413 del 25/03/2014; 416 del 28/03/2014; 603 del 06/03/2015; 694 del 09/07/2015; 712 del 29/07/2015; 014 del 20/01/2016; 213 del 4/03/2017. Recuperado de CD.
- Concejo Municipal de Medellín, Colombia (2007, noviembre 8). Acuerdo Municipal 43 de 2007: Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos.
- Concejo Municipal de Medellín, Colombia (2017, diciembre 21). Acuerdo Municipal 28 de 2017: Por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación del municipio de Medellín
- Correa, R. & Freddyur, L. (2014). El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social. *Perspectivas Internacionales*, 10(2), 155-178.
- Contraloría General de Medellín. noviembre del 2019. Radicación de origen 201900003262. 2019. Respuesta al PQRSD 425 de 2019.
- Contraloría General de Medellín. enero del 2020. Radicación de origen 202000000115. 2020. Respuesta al PQRSD 009 de 2020.
- Contraloría General de la República. (2012). Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales. Bogotá.
- Corbetta, P (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cotterrell, R., & Del Mar, M. (Eds.). (2016). *Authority in Transnational Legal Theory: Theorising Across Disciplines*. Edward Elgar Publishing.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991).
- Denzin, N.K. & Lincoln, YS. (2000). The discipline and practice of qualitative research. Handbook of qualitative research. *Sage Publications*.
- Franco, M. H. (2010). *La Gestión Pública Local en el ámbito metropolitano*. Medellín: Área Metropolitana.
- Franco, M. H., & Ramírez, M. F. (2016). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín. *Reflexión Política*, 18(35), 130–142.

- Franco Vargas, MH., Ramírez Brouchoud, MF. & Chinkousky Giraldo, MA (2019). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín. *Reflexión Política* 21(41), 50-63.
- Genro, T. & De Souza, U. (1998) *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*; Central de Trabajadores Argentinos, (CTA)/EUDEBA: Buenos Aires.
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y desarrollo*, 15(1), 56-77.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina. Éxitos, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (26).
- Gutiérrez, A. L. (2014). Programa de planeación local y presupuesto participativo en Medellín, Colombia: estrategia participativa para planear el desarrollo y democratizar la gestión pública. *Ponencia presentada en XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill / Interamericana editores.
- Jessop, R. (2002) "Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite verity, reflexive observation, and romantic irony in participatory Governance", en: *Participatory Governance in Multi-Level Context*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kahler, M. (2009). Global governance redefined. Challenges of globalization: immigration. *Social welfare, global governance*. 174-198.
- Kooiman, J. & Jentoft, S. (2009) MetaGovernance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration* (87). 818-836.
- Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Enero 27 de 1993. DO. N°. 40732.
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. DO. N°. 48.483.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. D.O. N°. 48128.
- Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015. D.O. N°. 49.565.
- Madison, J. (1788), *El Federalista*. Estados Unidos de América.

- O'Donnell, G. (2004), Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política, *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31
- Oszlak O. (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Washington D.C: RedInpae.
- Pagliai, C. & Montecinos, E. (2006) *Presupuestos participativos*. Chile: Experiencias y aprendizajes. [en línea]. Recuperado de <http://library.fes.de/pdffiles/bueros/chile/04624.pdf>
- Peters, G. (2005). *The Meta – Governance of Policy Networks: Steering at a Distance, but still Steering*: Pensilvania. University of Pittsburg.
- Poder Legislativo, Colombia (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Junio de 2016, 26 junio 2016, [en línea]. Recuperado de <https://www.refworld.org.es/docid/5a8744d54.html>
- Pont Vidal. J. (2016). Modelos Innovadores de Administración y Gestión Pública: Hacia La Emergencia de Nuevos Paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), 2016. Recuperado de EBSCOhost, doi:10.24965/gapp.v0i16.10364.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al managment, del managment a la gobernanza*. España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Ramió, C. (2015). La Administración Pública del Futuro: La Administración" 2050". *GIGAPP Estudios Working Papers*, 3(8), 1-41
- Ramírez, MF. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. *Reflexión Política*. Colombia. (14), 82-95
- Rodríguez, L. (2016). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175.
- Slaughter, A. M. (2009). *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Urán, O. A. (2007). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Controversia*, (189), 173-211.