



Aproximación crítica al ejercicio del control fiscal en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado en Colombia: objeto controlable, rendición de cuenta y trazabilidad en entornos basados en datos e inteligencia artificial. Perspectiva desde la infraestructura urbana de servicios públicos y la sostenibilidad

A Critical Approach to Fiscal Oversight in Mixed Public Utilities Companies with Majority Public Ownership and Private-Law Procurement in Colombia: Auditable Subject Matter, Accountability, and Traceability in Data- and Artificial Intelligence–Driven Environments. A Perspective from Urban Public Utilities Infrastructure and Sustainability

Diana Patricia Ríos García

Abogada, especialista en Derecho Administrativo y en Derechos Humanos y DIH; magíster y doctora en Derecho. Secretaria General de Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., Bogotá, Colombia. Correo: diana.rios@aguasdebogota.com.co. <https://orcid.org/0009-0009-2305-8663> https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002306015

Sumario

p /104 *Introducción*

p /107 *I. Naturaleza jurídica de las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado en Colombia*

p /107

a. Configuración legal y societaria de las E.S.P. mixtas.

p /108

b. Mayoría accionaria pública y sus efectos jurídicos.

c. Régimen de contratación regida por el derecho privado, actos jurídicos contractuales y tensiones con el control público.

p /110 *II. Delimitación del objeto del control fiscal: recurso público controlable, gestión fiscal y rendición de cuenta*

p /110

a. El recurso público como presupuesto material del control fiscal.

p /113

c. Alcance de la rendición de cuenta en entidades con actividad empresarial regida por el derecho privado.

p /111

b. Criterios para identificar el recurso público controlable.

p /114 *III. Determinación del sujeto del control: gestor fiscal y responsabilidad funcional.*

p /114

a. Noción constitucional y legal de gestor fiscal.

c. Diferencias entre dirección empresarial, administración societaria y gestión fiscal material.

p /115

b. Criterios funcionales para su identificación en las E.S.P. mixtas.

d. Enfoque jurisprudencial de las categorías dogmáticas del control y la responsabilidad fiscal.

p /118

IV. Límites al ejercicio del control fiscal: no coadministración y legalidad estricta sancionatoria

p /118

- a. La prohibición de coadministración como límite estructural.
- b. Intensidad del control fiscal en entornos empresariales.

p /119

- c. Legalidad estricta, tipicidad y debido proceso en materia sancionatoria.
- d. Actos jurídicos contractuales, responsabilidad precontractual y gobierno corporativo en la jurisprudencia reciente sobre E.S.P. mixtas.

p /122

V. Trazabilidad probatoria y rendición de cuenta en entornos basados en datos e inteligencia artificial.

p /122

- a. La transformación digital del control fiscal y de la rendición de cuenta.
- b. Trazabilidad probatoria: concepto, función y límites.

p /123

- c. Datos, analítica e inteligencia artificial como soportes instrumentales del control.

- d. Riesgos de expansión indebida del objeto del control a partir de modelos de reporte y analítica.

p /124

- e. Especialización técnica, tecnificación y sostenibilidad del control fiscal en entornos digitales.

p /125

VI. SIVICOF, Circular 003 de 2025 y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. como caso de análisis aplicado.

p /125

- a. Relevancia institucional y jurídica del caso.
- b. Actividad empresarial, recurso público controlable y rendición de cuenta.

p /126

- c. Trazabilidad en entornos basados en datos, exigencias operativas y riesgos de expansión material del control.

p /127

- d. Criterios de delimitación e interpretación compatibles con la Constitución y con la naturaleza jurídica de las E.S.P. mixtas

p /128

VII. Conclusiones

p /130

VIII. Referencias

Resumen

Este artículo examina críticamente el control fiscal en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación generalmente regida por el derecho privado en Colombia, con corte a marzo de 2026. Su objetivo es delimitar jurídicamente el objeto y alcance del control fiscal y de la rendición de cuentas a partir de las categorías de recurso público controlable, gestión fiscal, gestor fiscal, no coadministración, legalidad estricta en materia sancionatoria, actos jurídicos contractuales y trazabilidad probatoria en entornos basados en datos e inteligencia artificial. La investigación adopta una metodología jurídica cualitativa, analítica y aplicada, complementada con un estudio de caso en Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. El análisis incorpora la categoría dogmática de los actos jurídicos contractuales desarrollada por la jurisprudencia sobre prestadores de servicios públicos domiciliarios, en especial la distinción entre actos contractuales, actos administrativos y gestión fiscal material. Se concluye que el control fiscal recae sobre la gestión material de recursos públicos jurídicamente identificables; que la rendición de cuentas puede exigir información pertinente para verificar esa gestión, pero no convertir el reporte en fuente de expansión competencial; y que las arquitecturas digitales de trazabilidad no amplían por sí mismas el perímetro sustantivo del control. El estudio se inscribe en la intersección entre infraestructura urbana de servicios públicos y gobernanza sostenible, en tanto la delimitación del control fiscal digitalizado condiciona la viabilidad, autonomía y resiliencia de estas empresas.

Abstract

This article critically examines the exercise of fiscal control (control fiscal) over mixed-ownership public utility companies that hold majority public ownership and whose contracting is generally governed by private law in Colombia, as of March 2026. Its purpose is to delimit, in legal terms, the object and scope of fiscal control and of the rendering of accounts (rendición de cuentas), drawing on the categories of public resources subject to fiscal control (recurso público controlable), fiscal management, the manager of public funds (gestor fiscal), the prohibition on co-administration (no coadministración), strict legality in punitive and sanctioning matters, contractual legal acts, and evidentiary traceability within data- and artificial-intelligence-based environments. The analysis incorporates the dogmatic category of contractual legal acts developed in the case law on public utility service providers, particularly the distinction between contractual legal acts, administrative acts and actual fiscal management. The research adopts a qualitative, analytical and applied legal methodology, complemented by a case study of Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. It argues that fiscal control reaches only the actual management of legally identifiable public resources; that the rendering of accounts may require relevant

information to verify such management but cannot itself expand fiscal-control powers; and that digital traceability architectures cannot independently broaden the substantive scope of fiscal control. The article is situated at the intersection between urban public-service infrastructure and sustainable governance, given that the perimeter of digitalized fiscal control conditions the viability, autonomy and resilience of these companies.

Palabras clave

Control fiscal; empresas de servicios públicos mixtas; mayoría accionaria pública; rendición de cuentas; recurso público controlable; gestión fiscal; gestor fiscal; actos jurídicos contractuales; no coadministración; trazabilidad probatoria; inteligencia artificial; SIVICOF; servicios públicos domiciliarios.

Keywords

Fiscal control (*control fiscal*); mixed-ownership public utility companies; majority public ownership; rendering of accounts (*rendición de cuentas*); public resources subject to fiscal control; fiscal management; manager of public funds (*gestor fiscal*); contractual legal acts; prohibition on co-administration; evidentiary traceability; artificial intelligence; SIVICOF; public utility services (*servicios públicos domiciliarios*).

Introducción

La discusión sobre el alcance del control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal ocupa una zona particularmente compleja del derecho público colombiano. Esa complejidad no proviene únicamente de la coexistencia de capital público y privado, sino de la tensión estructural, de un lado, entre la naturaleza empresarial y el régimen de derecho privado que el legislador reconoció para buena parte de la actividad de estas entidades y, de otro, la exigencia constitucional de vigilancia sobre la gestión de recursos públicos. En esa intersección se ubican las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado, cuyo tratamiento jurídico no puede resolverse mediante traslaciones mecánicas de categorías propias de la administración tradicional ni mediante inmunidades empresariales absolutas frente al control. (Corte Constitucional, Sentencia C-736 de 2007).

Actualmente, el problema adquiere una densidad mayor por dos razones concurrentes. La primera es sustantiva: persisten controversias sobre qué debe entenderse por recurso público controlable en entidades cuya operación cotidiana se rige, en gran medida, por lógicas empresariales y contractuales de derecho privado. La segunda es metodológica e institucional: los sistemas contemporáneos de rendición de cuenta, cada vez más apoyados en plataformas, analítica, estructuración de datos y trazabilidad digital, tienden a reconfigurar la práctica del control, con el riesgo de que el instrumento operativo termine ampliando, de hecho, el objeto material de la vigilancia.

Ese riesgo resulta visible en el ámbito distrital a partir de la Circular Externa 003 del 23 de diciembre de 2025 de la Contraloría de Bogotá D.C., que introdujo modificaciones a la rendición de la cuenta aplicables desde la cuenta anual 2025 y los reportes mensuales de 2026, con actualización del sistema a partir del 26 de enero de 2026, dentro del ecosistema SIVCOF (Contraloría de Bogotá D.C., 2025, 2026).

En este marco, el presente artículo formula la siguiente pregunta de investigación: ¿qué criterios normativos, jurisprudenciales y doctrinales permiten delimitar el objeto y el alcance del control fiscal —incluida la rendición de cuenta— en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado en Colombia, particularmente en lo relativo a la identificación del recurso público controlable, la determinación funcional del gestor fiscal, los límites derivados de la prohibición de coadministración, las exigencias de legalidad sancionatoria y el estándar de trazabilidad probatoria en entornos basados en datos e inteligencia artificial, con corte a marzo de 2026?

La hipótesis que orienta el trabajo sostiene que, en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado en Colombia, el control fiscal y la rendición de cuentas no pueden proyectarse de manera indiferenciada sobre la totalidad de la actividad empresarial, sino únicamente sobre aquellos recursos, decisiones, operaciones y actuaciones que constituyan gestión material de recursos públicos por su naturaleza, destinación, fuente o trazabilidad.

En consecuencia, su delimitación exige un criterio integrado que permita identificar el recurso público efectivamente controlable, determinar funcionalmente al gestor fiscal, modular la intensidad del control para evitar escenarios de coadministración, sujetar cualquier consecuencia sancionatoria al principio de legalidad estricta y estructurar un estándar de trazabilidad probatoria compatible con entornos basados en datos e inteligencia artificial, sin que tales entornos puedan expandir autónomamente el objeto sustantivo del control fiscal.

La necesidad de construir ese criterio integrado encuentra apoyo en la jurisprudencia constitucional. Específicamente, en la Sentencia C-290 de 2002, al examinar el artículo 50 de la Ley 142 de 1994, la Corte declaró exequible el segmento según el cual el control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se ejerce sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista, y mantuvo la validez de la referencia a la documentación soporte bajo el entendido de que las contralorías cuentan con amplias facultades para examinar la documentación relativa a esos aportes, actos, contratos o bienes de propiedad estatal.

A su turno, en la Sentencia C-396 de 2002, la Corte se remitió a lo resuelto en C-290 de 2002 y recordó que varias expresiones restrictivas del artículo 50 ya habían sido depuradas por el control de constitucionalidad, incluidas aquellas que reducían indebidamente el acceso documental del órgano de control. Con ello reafirmó que el legislador no puede vaciar la función constitucional de control fiscal mediante restricciones documentales o fórmulas que reduzcan la vigilancia a un acceso meramente formal (Corte Constitucional de Colombia, 2002a, 2002b; Congreso de Colombia, 1994, 2001).

A ese fundamento constitucional y legal se proyecta la jurisprudencia reciente de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el régimen de los actos jurídicos contractuales de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. En la Sentencia de

Unificación del 9 de mayo de 2024, radicación 76001-23-31-000-2006-03320-03 (53.962), la Sala Plena precisó que, salvo las excepciones legales, los actos jurídicos adoptados por dichos prestadores con motivo de su actividad contractual no son actos administrativos, sino actos jurídicos contractuales sometidos al derecho civil, comercial y al régimen especial de los servicios públicos domiciliarios.

La relevancia de esta regla para el presente estudio es dogmática: impide trasladar automáticamente al giro contractual privado de las E.S.P. mixtas categorías propias del acto administrativo —presunción de legalidad, vicios de nulidad o cargas procesales de anulación— y obliga a distinguir entre acto jurídico contractual, acto administrativo y gestión fiscal material. Esa distinción no excluye el control fiscal cuando existan recursos públicos controlables, pero sí impide que la mayoría accionaria pública o la forma documental de una decisión contractual basten, por sí solas, para administrativizar toda la actividad empresarial (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, 2024).

Desde el punto de vista metodológico, la investigación adopta un enfoque jurídico cualitativo, de carácter analítico y aplicado, y combina cuatro niveles de análisis: normativo, jurisprudencial, doctrinal y de estudio de caso. Este último toma como referente a Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., no como objeto de defensa institucional, sino como escenario idóneo para contrastar la operatividad de las categorías desarrolladas en el artículo.

El objetivo general del trabajo consiste en construir, con corte a marzo de 2026, un marco jurídico de delimitación del control fiscal y de la rendición de cuenta en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado en Colombia, a partir del análisis de las categorías de recurso público controlable, gestor fiscal, no coadministración, legalidad sancionatoria y trazabilidad probatoria en entornos basados en datos e inteligencia artificial. El aporte original del artículo consiste en proponer un criterio integrado de delimitación del control fiscal en estas entidades, que articula objeto contro-

lable, identificación funcional del gestor fiscal, límites de no coadministración, legalidad estricta sancionatoria y trazabilidad probatoria, evitando que la arquitectura tecnológica del reporte redefina por sí misma la competencia material del control. Para ello, el texto se desarrolla en seis apartados: el primero examina la naturaleza jurídica de estas E.S.P. y las implicaciones de su régimen societario y contractual; el segundo delimita el objeto del control fiscal a partir del concepto de recurso público controlable; el tercero aborda la determinación funcional del gestor fiscal; el cuarto estudia los límites del control, con especial énfasis en la prohibición de coadministración y la legalidad estricta sancionatoria; el quinto analiza la trazabilidad probatoria y la rendición de cuenta en entornos basados en datos e inteligencia artificial; y el sexto aplica ese marco al estudio de SIVICOF, la Circular Externa 003 del 23 de diciembre de 2025 y el caso de Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.

Así, el problema examinado no es ajeno al eje de sostenibilidad e innovación digital para la infraestructura urbana. Las E.S.P. mixtas de mayoría accionaria pública que operan servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y gestión de residuos constituyen un componente esencial de la infraestructura urbana; la forma en que se delimite el control fiscal sobre su actividad —y, en particular, la extensión que se asigne a los mecanismos digitales de reporte, trazabilidad e inteligencia artificial— incide directamente en su capacidad de gestión sostenible, en la eficiencia de la inversión pública canalizada a través de estructuras societarias mixtas y en la resiliencia de los servicios frente a los desafíos de la adaptación climática en entornos urbanos como Bogotá D.C.

I. Naturaleza Jurídica de las E.S.P. Mixtas con Mayoría Accionaria Pública y Contratación Regida por el Derecho Privado en Colombia

A. Configuración legal y societaria de las E.S.P. mixtas

La comprensión del control fiscal en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado exige partir de un presupuesto metodológico ineludible: la naturaleza jurídica de estas entidades no puede deducirse por analogía simple con la de las entidades administrativas tradicionales ni con la de las sociedades mercantiles privadas comunes. El constituyente optó por un modelo abierto de prestación de servicios públicos, en virtud del cual estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, dentro de un régimen que preserva la dirección, regulación y control estatal de la actividad por tratarse de servicios inherentes a la finalidad social del Estado.

En desarrollo de ese marco, la Ley 142 de 1994 construyó una categoría especial de empresa de servicios públicos y distinguió, dentro de ella, entre empresas oficiales, mixtas y privadas. De acuerdo con el artículo 14.6, la empresa de servicios públicos mixta es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de una u otras tienen aportes iguales o superiores al cincuenta por ciento. A su vez, el artículo 17 dispuso que las empresas de servicios públicos son, por regla general, sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata la ley.

La jurisprudencia constitucional consolidó este entendimiento en la Sentencia C-736 de

2007, en la que la Corte explicó que las empresas de servicios públicos constituyen una tipología especial de entidades, definida por el legislador en desarrollo del artículo 365 de la Constitución, y que las diferencias entre empresa oficial, mixta o privada se fundan, entre otros criterios, en la mayor o menor participación accionaria pública. En particular, la Corte resaltó que el numeral 6 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la empresa de servicios públicos mixta como aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas tienen aportes iguales



Foto: Tom Fisk

o superiores al cincuenta por ciento. Desde esta perspectiva, las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública no pueden ser tratadas sin más como sociedades de economía mixta clásicas ni como simples entidades adminis-

trativas, sino como organizaciones de tipología especial, cuya naturaleza jurídica exige una lectura también especial del control fiscal (Corte Constitucional de Colombia, 2007).

B. Mayoría accionaria pública y sus efectos jurídicos

1. Naturaleza de la participación pública

La expresión mayoría accionaria pública no constituye un dato meramente cuantitativo o societario. En el plano jurídico, la participación pública mayoritaria tiene efectos relevantes sobre la configuración institucional de la empresa, sobre el alcance de ciertos controles y sobre la manera en que deben interpretarse las relaciones entre autonomía empresarial y tutela del interés general.

Ahora bien, reconocer esa relevancia no autoriza a identificar, de manera automática, mayoría accionaria pública con sujeción integral de toda la actividad empresarial al derecho público. La mayoría accionaria pública sí es un elemento jurídicamente relevante, pero debe leerse en conjunto con otros factores: la naturaleza societaria de la empresa, el régimen legal de su contratación, la fuente de los recursos involucrados en cada operación y la existencia o no de gestión material de recursos públicos.

2. Consecuencias para el control y la responsabilidad

La mayoría accionaria pública sí produce consecuencias jurídicas, pero esas consecuencias deben formularse con precisión. En primer lugar, explica por qué el Estado no es un tercero externo a la empresa, sino un actor interno a su estructura de propiedad y gobierno corporativo. En segundo lugar, justifica que ciertos actos, contratos, decisiones o reportes vinculados a la condición estatal del accionista y al

manejo de aportes públicos puedan quedar sometidos a control fiscal.

Sin embargo, ninguna de esas consecuencias permite sostener, sin mayor análisis, que toda decisión empresarial adoptada en una E.S.P. mixta con mayoría accionaria pública constituye, por sí misma, gestión fiscal. Esa conclusión sería incompatible con el artículo 50 de la Ley 142 de 1994, tal como fue examinado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-290 de 2002.

C. Régimen de contratación regida por el derecho privado, actos jurídicos contractuales y tensiones con el control público

Uno de los rasgos que más intensamente tensiona la construcción dogmática del control fiscal en estas entidades es su régimen de contratación generalmente regido por el derecho privado. Los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 consagraron un régimen especial para los contratos y actos de las empresas de servicios públicos, estructurado sobre una regla de derecho privado salvo disposición constitu-

cional o legal en contrario. Esta regla no constituye una simple técnica contractual, sino una opción institucional vinculada con el modelo constitucional de prestación de servicios públicos en condiciones de intervención estatal, competencia regulada y autonomía empresarial (Congreso de Colombia, 1994).

El artículo 32 de la Ley 142 de 1994 es especialmente relevante, pues dispone que la constitución y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los actos requeridos para su administración y para el ejercicio de los derechos de sus socios, se rigen por las reglas del derecho privado, salvo previsión constitucional o legal expresa en contrario. La misma norma precisa que esa regla se aplica inclusive a sociedades en las que participen entidades públicas, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social ni a la naturaleza del acto o derecho que se ejerza (Congreso de Colombia, 1994).

Esta comprensión del régimen contractual privado de las E.S.P. encuentra anclaje jurisprudencial reciente en la Sentencia de Unificación del 9 de mayo de 2024, radicación 76001-23-31-000-2006-03320-03 (53.962), proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Conviene precisar desde ahora que su objeto directo no es el control fiscal, sino la naturaleza de los actos contractuales de las E.S.P. y el medio de control procedente; por ello, en este artículo se emplea como premisa dogmática del régimen contractual y como criterio de deslinde competencial, no como fuente directa de subreglas sobre responsabilidad fiscal.

En dicha providencia, la Sala unificó su jurisprudencia en el sentido de que, salvo las excepciones legales, los actos jurídicos adoptados por los prestadores de servicios públicos domiciliarios con motivo de su actividad contractual no son actos administrativos y se rigen por la normatividad civil y comercial, así como por las reglas atinentes a su régimen especial. De ello se sigue que, para controvertirlos mediante el medio de control de controversias contractuales, el demandante no tiene la carga general de solicitar su anulación. La providencia añadió que, cuando en procesos en curso se hubiere pedido la nulidad de tales actos por considerarlos administrativos, el juez no debe inhibirse ni declarar la ineptitud de la demanda, sino reconducir e interpretar el litigio para decidirlo de fondo, en aplicación del principio *iura novit curia* y del derecho de acceso a la administración de justicia (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, 2024).

La subregla resulta plenamente trasladable a las E.S.P. mixtas examinadas en este artículo. La propia sentencia formuló la regla respecto de los prestadores de servicios públicos domiciliarios con indiferencia de si son entidades públicas, privadas o mixtas. Además, si la regla opera para un prestador de naturaleza pública sometido a régimen contractual privado, con mayor razón resulta aplicable a las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación igualmente regida, por regla general, por el derecho privado.

A partir de esa premisa, la presencia de capital público, la condición de sujeto vigilado y la existencia de deberes de rendición de cuentas no transforman, por sí solas, los actos del giro contractual privado en actos administrativos. Tampoco permiten presumir que toda decisión contractual constituye gestión fiscal material. El control fiscal debe construirse desde la identificación del recurso público comprometido, la función material de la operación, la existencia de un gestor fiscal, el eventual daño patrimonial y la trazabilidad probatoria de la actuación.

Lo anterior no significa que la contratación privada de las E.S.P. mixtas quede al margen de toda exigencia pública. Significa que el control debe formular correctamente su objeto. La rendición de cuentas puede exigir información pertinente y necesaria para verificar si existen aportes públicos, bienes estatales, intereses patrimoniales públicos o actos vinculados a la gestión estatal como accionista; pero el eventual hallazgo fiscal o la responsabilidad fiscal de fondo requieren demostrar gestión material de recursos públicos jurídicamente identificables, y no pueden derivarse únicamente de la forma contractual, de la denominación del documento o de la mayoría accionaria pública.

De ello se sigue que la rendición de cuentas en estas entidades tampoco puede traducirse en la reconstrucción indiferenciada de toda la actividad empresarial bajo una lógica de expediente administrativo clásico. La rendición debe estructurarse en torno a aquello que materialmente interesa al control fiscal: la trazabilidad del recurso público, la justificación de su uso, la identificación de decisiones funcionalmente relevantes y la posibilidad de reconstruir, con criterios verificables, la cadena

de gestión del bien, fondo o interés patrimonial público comprometido. En este punto, la Sentencia de Unificación 53.962 de 2024 refuerza la tesis central de este artículo: el control fiscal en las E.S.P. mixtas no puede convertirse en un

mecanismo indirecto de administración general de su contratación privada, sino en una vigilancia material, proporcional y funcionalmente vinculada a la gestión de recursos públicos.

II. Delimitación del Objeto del Control Fiscal: Recurso Público Controlable, Gestión Fiscal y Rendición de Cuentas

A. El recurso público como presupuesto material del control fiscal

La Corte Constitucional avanzó tempranamente en esta dirección al examinar el artículo 50 de la Ley 142 de 1994, modificado por la Ley 689 de 2001. En la Sentencia C-290 de 2002 declaró exequible el segmento según el cual el control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal “se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista”, y mantuvo la validez de la expresión según la cual el control recae sobre la documentación que soporta dichos actos y contratos, bajo el entendido de que las contralorías tienen amplias facultades para examinar la documentación referente a esos aportes, actos, contratos o bienes de propiedad estatal. La Corte, además, declaró inexecutable la restricción que limitaba el acceso exclusivamente a los documentos puestos a disposición del accionista al final del ejercicio, en cuanto esa fórmula vaciaba indebidamente la función constitucional de control (Corte Constitucional de Colombia, 2002a).

La Sentencia C-396 de 2002 reafirmó esta comprensión al remitirse a lo resuelto en C-290 de 2002 y recordar que varias expresiones restrictivas del artículo 50 ya habían sido declaradas inexecutable, entre ellas las que reducían indebidamente el acceso documental del control fiscal. De ese modo, la Corte reiteró que el legislador no puede reducir la vigilancia a un acceso documental formalmente restringido ni impedir que el control recaiga, de manera material y efectiva, sobre los aportes públicos y sobre los actos o contratos vinculados a la gestión estatal como accionista.

De ello resulta que, la jurisprudencia constitucional no avala ni un control omnicomprendivo sobre toda la actividad empresarial ni una inmunidad empresarial absoluta frente al control, sino una delimitación materialmente fundada del objeto controlable (Corte Constitucional de Colombia, 2002b; Congreso de Colombia, 1994, 2001). En la misma dirección, el artículo 21 de la Ley 42 de 1993 prescribe que la vigilancia de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta se hará teniendo en cuenta la partici-

pación que el Estado tenga en el capital social y que los resultados del control tendrán efecto únicamente en lo referente al aporte estatal, lo cual refuerza el criterio de proporcionalidad material del control (Congreso de Colombia, 1993).

Esa regla adquiere una importancia decisiva en el ámbito de las E.S.P. mixtas. Si el control fiscal se proyectara por el solo dato de la mayoría accionaria pública, la consecuencia sería una absorción indiferenciada de toda la actividad empresarial dentro del perímetro del control, incluso cuando determinadas operaciones se financian, ejecutan o soportan exclusivamente en dinámicas propias del giro ordinario empresarial y sin afectación verificable de recursos públicos. Por el contrario, si se negara de plano toda posibilidad de control sobre la base del régimen de derecho privado, se invisibilizaría la gestión de recursos públicos que sí puede presentarse dentro de estas entidades.

A ese marco de delimitación material se suma, desde 2019, la reconfiguración constitucional

y legal del control fiscal operada mediante el Acto Legislativo 04 de 2019 y su desarrollo en el Decreto Ley 403 de 2020. La reforma amplió las modalidades de control —que ahora comprenden no solo el posterior y selectivo, sino también el preventivo y concomitante—, consagró el principio de inoponibilidad de la reserva legal frente al acceso de los órganos de control fiscal, incorporó el principio de tecnificación como fundamento del uso de inteligencia artificial, analítica y minería de datos en las actividades de vigilancia, e impuso a las entidades vigiladas la obligación de disponer lo necesario para garantizar el suministro oportuno y en tiempo real de la información requerida.

No obstante, la propia reforma preservó expresamente la prohibición de coadministración e indicó que el control preventivo y concomitante no implica pronunciamiento sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores (Congreso de Colombia, 2019; Presidencia de la República, 2020).

B. Criterios para identificar el recurso público controlable

1. Fuente

La categoría de recurso público controlable no se define por la sola presencia estatal en la propiedad de la empresa, sino por la posibilidad de identificar jurídicamente una gestión material de recursos públicos en una opera-

ción, decisión o flujo económico determinado. Esta es la clave que permite diferenciar entre la condición pública del accionista y el verdadero objeto material del control fiscal.

2. Destinación

No todo recurso que entra a la órbita de una empresa de servicios públicos mantiene indefinidamente la misma naturaleza jurídica. Pero cuando un flujo económico o una operación conserva una destinación pública específica,

expresa o funcionalmente atribuible a fines estatales o a compromisos concretos del accionista público, la vigilancia fiscal encuentra un punto de apoyo material.

3. Afectación

Hay recursos que, aun dentro de un entorno empresarial, quedan comprometidos en decisiones, contratos u operaciones que inciden materialmente sobre el patrimonio público, so-

bre bienes públicos o sobre intereses patrimoniales estatales jurídicamente individualizables.

4. Trazabilidad

En entornos complejos de contratación regida por el derecho privado, cuentas integradas, sistemas de reporte y flujos financieros mixtos, la trazabilidad se vuelve indispensable para reconstruir la cadena de gestión del recurso público. Sin trazabilidad suficiente, el control

corre el riesgo de convertirse en una presunción orgánica basada en la sola mayoría accionaria pública; pero sin trazabilidad tampoco sería posible demostrar, con rigor, la existencia de gestión fiscal materialmente relevante.

5. Doctrina reciente sobre el objeto controlable en las E.S.P. mixtas

La discusión sobre el alcance del recurso público controlable en las empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas ha sido profundizada por la doctrina reciente, que ha subrayado la tensión entre la necesidad de proteger el patrimonio estatal y los riesgos de asumir un control omnicompreensivo sobre toda la actividad empresarial. Orozco Patiño y Arango Atehortúa han mostrado que, aun cuando el principio de inoponibilidad de la información —reforzado tras el Decreto Ley 403 de 2020— habilita a las contralorías para requerir y examinar la totalidad de la información sobre la gestión fiscal en entidades privadas donde el Estado invierte sus recursos, persiste una zona gris en la delimitación de aquello que pertenece al ámbito estrictamente público y aquello que corresponde al giro ordinario privado de la empresa (Orozco Patiño & Arango Atehortúa, s. f.).

Esta línea doctrinal converge con la categoría de recurso público controlable aquí propuesta, en cuanto defiende un control materialmente fundado, capaz de distinguir entre la gestión de aportes, bienes o flujos patrimoniales que siguen siendo jurídicamente públicos y la porción de la operación empresarial que, aun realizada por una entidad con capital estatal mayoritario, no configura, por sí sola, gestión fiscal en sentido estricto. De este modo, el desarrollo dogmático reciente respalda la necesidad de criterios como fuente, destinación, afectación y trazabilidad para evitar tanto la invisibilización de recursos públicos dentro de estructuras societarias complejas como la absorción indiscriminada de toda la actividad de la E.S.P. mixta en el perímetro del control fiscal (Orozco Patiño & Arango Atehortúa, s. f.).

6. Anticipos y pagos anticipados como casos paradigmáticos de recurso público controlable

Una ilustración especialmente clarificadora de la categoría de recurso público controlable la ofrece la distinción entre anticipo y pago anticipado en la contratación pública, tal como la ha precisado la Auditoría General de la República en el Concepto 110.014.2026.

En el anticipo, los dineros entregados al contratista conservan su condición de recursos públicos hasta su amortización, pues se conciben como un préstamo o avance para apalancar la ejecución del contrato; solo una vez amortizados, es decir, cuando se compensan con la ejecución efectiva de las prestaciones a cargo del contratista, dejan de estar jurídica-

mente radicados en el erario. En el pago anticipado, por el contrario, los recursos ingresan de inmediato al patrimonio del contratista y se configuran como recursos privados desde su desembolso, al extinguir en esa proporción la obligación de pago a cargo de la entidad estatal. De ahí que, mientras el anticipo mantiene todas las notas del recurso público —inembargabilidad, destinación exclusiva a la ejecución contractual, titularidad estatal de los rendimientos financieros—, el pago anticipado se comporta como una porción del precio efectivamente pagado, con causación de impuestos y libertad de destinación por parte del contratista (Auditoría General de la República, 2026).

Desde la perspectiva del control fiscal en E.S.P. mixtas, esta diferenciación refuerza que no toda erogación contractual debe tratarse como recurso público controlable de la misma manera: allí donde la ley y la doctrina administrativa califican un flujo como anticipo, el órgano de control puede exigir trazabilidad

estricta sobre su manejo y amortización; cuando se trata de pagos anticipados ya incorporados al patrimonio del contratista, el foco se desplaza hacia la verificación de la adecuada contraprestación y del cumplimiento del objeto contractual, más que hacia la reconstrucción interna del uso posterior de esos fondos.

C. Alcance de la rendición de cuenta en entidades con actividad empresarial regida por el derecho privado

La delimitación del objeto del control fiscal no puede desligarse del problema de la rendición de cuenta, pues en la práctica buena parte de los conflictos contemporáneos no se producen solamente en el juicio de responsabilidad fiscal, sino en la fase previa de reporte, suministro, estructuración y verificación de información.

En las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho

privado, la rendición debe entenderse como un deber de información y trazabilidad sobre aquello que sí resulta jurídicamente relevante para el control fiscal: recursos públicos identificables, decisiones funcionalmente vinculadas a ellos, operaciones que comprometan su uso, actos del Estado en calidad de accionista y demás elementos que permitan reconstruir la gestión fiscal material.

III. Determinación del Sujeto del Control: Gestor Fiscal y Responsabilidad Funcional

A. Noción constitucional y legal de gestor fiscal

Bajo esta lógica, la condición de gestor fiscal no puede construirse con base en una presunción orgánica derivada de la pertenencia al máximo órgano societario, a la administración o a un cargo directivo. Lo decisivo es la concurrencia de poder decisorio material, incidencia sobre recursos públicos y trazabilidad funcional de la actuación. Solo así se evita convertir el régimen de responsabilidad fiscal en una forma de imputación expansiva incompatible con la estructura híbrida de estas empresas y con la naturaleza resarcitoria del control fiscal, que exige daño cierto, específico y cuantificable (Auditoría General de la República, 2026).

Si el objeto del control fiscal debe delimitarse a partir del recurso público efectivamente gestionado, la identificación del sujeto no puede descansar en categorías meramente orgánicas. La condición de gestor fiscal, en el ordenamiento colombiano, se relaciona con la intervención funcional en la administración, manejo, disposición o custodia de bienes o fondos públicos. El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, orientadas a la adquisición, planeación, conservación, administración, disposición e inversión de los bienes públicos. Esa definición legal confirma que la condición de gestor fiscal no depende de la naturaleza orgánica del cargo, sino de la intervención material en la gestión de recursos públicos (Congreso de Colombia, 2000).

El Concepto 110.014.2026 de la Auditoría General de la República recuerda que la responsabilidad fiscal tiene naturaleza resarcitoria y que exige, entre otros elementos, la demostración de daño patrimonial cierto, específico y cuantificable —entendido, conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000 (modificado por el Decreto Ley 403 de 2020), como el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, producido por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna—, así como de una relación funcional con la gestión del recurso público. Esa doctrina resulta útil no porque sustituya a la ley o a la jurisprudencia, sino porque confirma una comprensión material del gestor fiscal: no toda irregularidad, ni toda omisión documental, ni toda condición directiva dentro de una entidad con participación pública producen automáticamente gestión fiscal en sentido jurídico relevante (Auditoría General de la República, 2026).

Un segundo aporte del Concepto 110.014.2026 reside en la clarificación del nexo entre daño patrimonial y manejo de anticipos, que muestra cómo la responsabilidad fiscal no puede construirse sobre meras irregularidades formales.

La Oficina Jurídica de la Auditoría General sostiene que la sola omisión en la formalización contable de la amortización de un anticipo —por ejemplo, la falta de registros oportunos o de cruces explícitos en los informes de interventoría— no configura, por sí misma, daño al erario ni genera automáticamente respon-

sabilidad fiscal si se demuestra que el contrato se ejecutó en un 100 % y que los recursos efectivamente se destinaron a la ejecución del objeto contractual (Auditoría General de la República, 2026).

En consecuencia, la carga probatoria del órgano de control consiste en acreditar un menoscabo cierto, específico y cuantificable del patrimonio público, mostrando que el anticipo no se aplicó a la ejecución contractual o que subsiste un saldo no amortizado sin contraprestación real; cuando lo que se verifica es un

desorden administrativo o contable en la gestión del anticipo, pero el objeto se ha cumplido íntegramente, el reproche se desplaza al terreno disciplinario, por inobservancia de deberes funcionales o de las normas de contratación y de control interno. Este deslinde confirma que la condición de gestor fiscal no se predica de cualquier actor que incurra en errores formales, sino de quienes, con poder decisorio sobre recursos públicos, producen —por acción u omisión— un daño patrimonial jurídicamente relevante exigible en sede fiscal.

B. Criterios funcionales para su identificación en las E.S.P. mixtas

En las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado, la identificación del gestor fiscal exige especial cautela. La complejidad de estas organizaciones hace insuficiente cualquier criterio automático basado en el cargo, la jerarquía o la simple pertenencia al órgano societario.

Para efectos del presente artículo, la determinación funcional del gestor fiscal debe atender, al menos, a cuatro variables: poder decisorio real, capacidad de disposición o incidencia sobre recursos públicos, vinculación causal con la operación cuestionada y trazabilidad de la actuación dentro de la cadena de gestión.

C. Diferencias entre dirección empresarial, administración societaria y gestión fiscal material

Una de las tareas dogmáticas más importantes en este punto consiste en diferenciar la dirección empresarial y la administración societaria de la gestión fiscal material. Las dos primeras categorías responden a la lógica de organización y funcionamiento de la empresa; la tercera, en cambio, se activa cuando esas decisiones, actos u omisiones comprometen

materialmente recursos públicos sometidos a control fiscal.

No toda dirección empresarial es gestión fiscal. No toda administración societaria es gestión fiscal. Y no todo directivo de una E.S.P. mixta es, por ese solo hecho, gestor fiscal.

D. Enfoque jurisprudencial de las categorías dogmáticas del control y la responsabilidad fiscal

Las categorías sobre las que se construye este análisis —recurso público controlable, gestión fiscal, gestor fiscal, daño patrimonial, prohibición de coadministración y legalidad estricta— no son meras elaboraciones doctrinales ni dependen únicamente de la interpretación

administrativa; cuentan con un anclaje consolidado en la jurisprudencia constitucional, que conviene hacer explícito para precisar el alcance y los límites del control fiscal en las E.S.P. mixtas.

El punto de partida es la naturaleza misma de la responsabilidad fiscal. En la Sentencia C840 de 2001, al examinar varios artículos de la Ley 610 de 2000, la Corte Constitucional sostuvo que la responsabilidad fiscal es de carácter administrativo, patrimonial y eminentemente resarcitorio —no sancionatorio—, así como subjetiva, autónoma e independiente de las responsabilidades penal y disciplinaria. De allí derivó dos consecuencias decisivas: que en esta materia está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y que su declaración exige la concurrencia de tres elementos: una conducta subjetivamente imputable a quien ejerce gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre aquella y este (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

Trasladada a las E.S.P. mixtas, esta doctrina confirma que la condición de gestor fiscal se predica de quien materialmente maneja, administra o dispone de recursos públicos —conforme a la noción de gestión fiscal del artículo 3 de la Ley 610 de 2000—, y no de quien simplemente ocupa un cargo directivo, integra un órgano societario o interviene en decisiones empresariales sin relación funcional con bienes, fondos o intereses patrimoniales públicos. Esta precisión resulta coherente con la determinación funcional del sujeto del control que se sostiene en este artículo: no todo administrador societario es gestor fiscal, ni toda decisión empresarial implica gestión fiscal material.

La proyección de esa lógica sobre entidades con régimen de derecho privado encuentra respaldo en la Sentencia C557 de 2009. Al estudiar el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, la Corte reiteró que el control fiscal es una función pública autónoma, de carácter posterior y selectivo, y precisó que cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza pública o privada de la entidad o persona que realiza la función o tarea sobre la cual recae el control, ni su régimen jurídico (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

De esta subregla deriva una consecuencia de especial valor para la tesis aquí defendida: el sometimiento de las E.S.P. mixtas al control fis-

cal sobre los recursos públicos que gestionan no constituye una extensión excepcional que opere “a pesar” de su régimen de derecho privado, sino una aplicación directa del artículo 267 de la Constitución, para el cual la naturaleza jurídica de la entidad y su régimen contractual son indiferentes cuando existe manejo de recursos públicos.

Con todo, conviene precisar que la C557 de 2009 resuelve la extensión subjetiva del control a quienes manejan recursos públicos; la determinación de cuándo un recurso situado al interior de una E.S.P. mixta es jurídicamente público —y, por tanto, controlable— exige, adicionalmente, el criterio funcional de identificación que este artículo desarrolla: fuente, destinación, afectación y trazabilidad. Lo determinante no es la forma societaria ni la naturaleza formal del acto, sino la existencia de recurso público bajo gestión, y solo respecto de él.

El estándar de garantías que rige la imputación tiene una raíz jurisprudencial profunda. Desde la Sentencia de Unificación SU620 de 1996, la Corte Constitucional caracterizó la responsabilidad fiscal como administrativa, patrimonial, subjetiva y resarcitoria, y subrayó que su declaración debe rodearse de las garantías del debido proceso y del derecho de defensa en todas las etapas del proceso de responsabilidad fiscal, incluida la fase de investigación (Corte Constitucional de Colombia, 1996). Sobre esa base, la C840 de 2001 proscribió toda forma de responsabilidad objetiva y precisó la concurrencia necesaria de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal.

Estos presupuestos han sido reiterados con posterioridad, incluso en sede de tutela, entre otras, en la SU431 de 2015, que, aunque resolvió en concreto un problema de competencia derivado del fuero constitucional del Fiscal General de la Nación, recogió esos elementos como marco de análisis y no como ratio principal de unificación sobre responsabilidad fiscal (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Esta exigencia confirma el deslinde que el artículo traza entre el desorden meramente administrativo o contable y el verdadero reproche fiscal. Las irregularidades formales, sin

daño cierto vinculado a la gestión del recurso público, no configuran por sí mismas responsabilidad fiscal; en su caso, podrán tener relevancia disciplinaria, contractual, societaria o administrativa, pero no fiscal resarcitoria si falta el daño patrimonial cierto, el gestor fiscal funcionalmente identificado y el nexo causal.

Finalmente, este marco jurisprudencial debe leerse en su versión normativa vigente. El intento de reformar el proceso de responsabilidad fiscal mediante el Título XIII del Decreto Ley 403 de 2020 —artículos 124 a 148—, que comprendía la modificación del artículo 6 de la Ley 610 de 2000 sobre daño patrimonial al Estado, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C090 de 2022, por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo. Como consecuencia, el texto del artículo 6 de la Ley 610 de 2000 recobró vigencia en virtud de la reviviscencia expresamente ordenada en la parte resolutive de esa decisión, que enumeró de manera individual los artículos de la Ley 610 de 2000 que recobraban vigencia, entre ellos el artículo 6 (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

De ahí que las categorías dogmáticas de la responsabilidad fiscal continúen rigiéndose por la Ley 610 de 2000 y la Ley 42 de 1993, según han sido interpretadas por la jurisprudencia constitucional reseñada. Conviene precisar que la inexecutableidad recayó únicamente sobre el Título XIII del Decreto Ley 403 de 2020; los demás títulos, entre ellos los relativos al

control preventivo y concomitante, a la tecnificación del control y al uso de analítica y datos, permanecen vigentes y constituyen base normativa del ejercicio del control fiscal en entornos digitales.

Este dato no es accesorio: refuerza la tesis de legalidad estricta que vertebra el artículo. Si ni siquiera un decreto con fuerza de ley pudo reformar el régimen de la responsabilidad fiscal sin la debida habilitación constitucional, con mayor razón no pueden hacerlo —en las E.S.P. mixtas que operan en entornos basados en datos e inteligencia artificial— los sistemas de reporte, las plataformas de analítica o las instrucciones operativas. Estos instrumentos pueden organizar, probar y hacer visible lo que jurídicamente ya es controlable, pero no redefinir por sí mismos el objeto sustantivo del control ni los elementos de la responsabilidad fiscal.

En síntesis, el enfoque jurisprudencial confirma el criterio integrado que aquí se propone: i) un gestor fiscal determinado funcionalmente por el manejo material de recursos públicos; ii) un control que alcanza esos recursos con independencia de la forma societaria privada de la E.S.P. —no como excepción, sino como aplicación directa del artículo 267 constitucional—, pero circunscrito a ellos; iii) una responsabilidad fiscal subjetiva y resarcitoria, supeditada a la prueba de un daño cierto; y iv) unos límites de no coadministración y legalidad estricta que ni la arquitectura tecnológica del reporte ni la vía operativa pueden desbordar.

IV. Límites al Ejercicio del Control Fiscal: No Coadministración y Legalidad Estricta Sancionatoria

A. La prohibición de coadministración como límite estructural

El artículo 267 de la Constitución Política define el control fiscal como una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. En esa medida, el control fiscal es una función de vigilancia, evaluación y eventual exigencia de responsabilidad; no una función de administración, dirección empresarial o sustitución del gestor. En el caso de las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado, este límite adquiere especial intensidad.

La prohibición de coadministración no es una fórmula retórica; es un límite estructural derivado del diseño constitucional del control. Su función es impedir que la vigilancia fiscal se convierta en una dirección paralela de la empresa. En este contexto, la coadministra-

ción puede presentarse no solo a través de órdenes explícitas, sino también por vías más sutiles: exigencias de reporte que absorban toda la gestión empresarial, reinterpretaciones del objeto controlable a partir del sistema informático, o uso de criterios de vigilancia para reconfigurar la racionalidad misma de la operación empresarial. La no coadministración no significa abstención del control, sino delimitación constitucional de su intensidad. El órgano de control puede exigir información, reconstruir la gestión fiscal y valorar la administración de recursos públicos; lo que no puede hacer es sustituir el juicio empresarial ordinario, rediseñar la conveniencia de la operación o convertir la arquitectura del reporte en un mecanismo de dirección paralela de la entidad vigilada.

B. Intensidad del control fiscal en entornos empresariales

La no coadministración no significa abstención del control, sino delimitación constitucional de su intensidad. El órgano de control puede exigir información, reconstruir la gestión fiscal y valorar la administración de recursos públicos; lo que no puede hacer es sustituir el juicio empresarial ordinario, rediseñar la conveniencia de la operación o convertir la arquitectura del reporte en un mecanismo de dirección paralela de la entidad vigilada. Esta distinción resulta especialmente importante cuando la entidad desarro-

lla actividad empresarial bajo derecho privado y requiere preservar márgenes de autonomía operativa compatibles con su objeto social.

En entornos empresariales, muchas decisiones están marcadas por criterios de oportunidad, técnica, mercado, riesgo y sostenibilidad financiera. El control fiscal no puede sustituir esos juicios con un examen posterior de conveniencia empresarial general, salvo en la medida en que se demuestre una conexión material

con el uso irregular, ineficiente, antieconómico o lesivo de recursos públicos.

El mismo Concepto 110.014.2026, a partir de la sistematización de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1474 de 2011 y de la jurisprudencia constitucional, identifica tres momentos de intervención del control fiscal en la contratación: i) una fase posterior a la legalización del contrato, en la que se verifican las etapas precontractual y contractual; ii) una fase concomitante con la ejecución, orientada al control financiero y de legalidad de los pagos; y iii) una fase final asociada a la terminación y liquidación, en la

que se evalúa integralmente la gestión y los resultados.

Leída en clave de E.S.P. mixtas, esta secuencia temporal permite precisar la prohibición de coadministración: el órgano de control no interviene en la formación de la voluntad contractual ni en la definición de las condiciones de negocio, pero sí reconstruye, con posterioridad, la gestión fiscal desplegada en cada momento, sin sustituir la racionalidad empresarial que presidió las decisiones (Auditoría General de la República, 2026).

C. Legalidad estricta, tipicidad y debido proceso en materia sancionatoria

La delimitación del objeto y del sujeto del control fiscal tiene una consecuencia inmediata en el plano sancionatorio y de responsabilidad: ninguna consecuencia adversa puede fundarse en categorías imprecisas, expansivas o redefinidas por simple vía operativa.

La legalidad estricta exige que el supuesto de control y de eventual responsabilidad esté fundado en norma previa, clara y aplicable. La tipicidad impide que sistemas de reporte, plataformas o instrucciones operativas sustituyan la ley en la definición del comportamiento jurídicamente exigible.

D. Actos jurídicos contractuales, responsabilidad precontractual y gobierno corporativo en la jurisprudencia reciente sobre E.S.P. mixtas

La jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ofrece tres planos dogmáticos relevantes para precisar los límites del control fiscal y de la prohibición de coadministración en las E.S.P. mixtas: el régimen de los actos jurídicos contractuales, la responsabilidad precontractual en regímenes exceptuados y las exigencias de gobierno corporativo cuando la sociedad cuenta con mayoría accionaria pública. Estos planos deben ser leídos de forma integrada, pero sin confundir sus objetos: una cosa es el control judicial del contrato, otra la responsabilidad precontractual o contractual, y otra distinta el control fiscal sobre la gestión material de recursos públicos.

El primer plano está dado por la Sentencia de Unificación 53.962 de 2024. En ella, la Sala Plena de la Sección Tercera fijó la regla según la cual, salvo excepciones legales, los actos jurídicos adoptados por los prestadores de servicios públicos domiciliarios con motivo de su actividad contractual no son actos administrativos, sino actos jurídicos contractuales sometidos al derecho civil, comercial y al régimen especial de servicios públicos domiciliarios. Esta regla impide que el control fiscal se apoye en una ficción de administrativización general de la contratación privada. El eventual reproche fiscal debe construirse con categorías propias del derecho fiscal: recurso público controlable,

gestor fiscal, daño patrimonial, nexo funcional y trazabilidad probatoria (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, 2024).

A partir de esa regla —y reconociendo que la sentencia no se pronuncia directamente sobre control fiscal—, pueden formularse tres inferencias para la delimitación del control en las E.S.P. mixtas. Primera, si la naturaleza del instrumento contractual de estas empresas es, por regla general, privada, el perímetro del control fiscal no puede deducirse de una supuesta naturaleza administrativa de sus actos ni del solo dato de la mayoría accionaria pública, sino de la identificación de gestión material de recursos públicos. Segunda, los planos competenciales quedan deslindados: el control judicial de los actos contractuales de la E.S.P. corresponde al juez del contrato, mientras que el control fiscal recae sobre la gestión de los recursos públicos comprometidos en esa actividad, sin convertir el acto privado en acto administrativo ni habilitar formas de coadministración. Tercera, se refuerza la exigencia de legalidad estricta: si los actos contractuales se rigen por el derecho privado, las consecuencias fiscales no pueden edificarse sobre una recalificación de esos actos como administrativos, sino sobre la demostración de un daño patrimonial cierto vinculado a la gestión fiscal del recurso público.

El segundo plano corresponde a la responsabilidad precontractual en regímenes exceptuados. La propia Sentencia de Unificación 53.962 de 2024 retoma la línea de la Sección Tercera sobre la necesidad de reconducir adecuadamente las controversias surgidas en la etapa previa o durante la ejecución contractual cuando los actos provienen de entidades sometidas a derecho privado. En estos eventos, la discusión no debe desplazarse automáticamente hacia el juicio de nulidad propio del acto administrativo, sino examinarse desde las categorías sustantivas aplicables: buena fe objetiva, confianza legítima, reglas autoimpuestas, ruptura injustificada de tratativas, daño cierto, nexo causal y medio de control procedente según la naturaleza del vínculo discutido.

Esta línea resulta útil para el control fiscal porque evita confundir el juicio de legalidad del acto administrativo con la reconstrucción material de una gestión contractual que eventualmente comprometa recursos públicos. Si la controversia recae sobre la conveniencia comercial de una decisión, la interpretación de una cláusula, la valoración de ofertas en un marco de autonomía privada o la ejecución ordinaria de una prestación sin afectación verificable de recursos públicos, el análisis pertenece primariamente al ámbito contractual privado. En cambio, cuando la decisión contractual compromete aportes públicos, bienes estatales, anticipos que conservan naturaleza pública, destinaciones específicas o intereses patrimoniales estatales jurídicamente individualizables, el control fiscal puede activarse, pero siempre desde la gestión material del recurso y no desde una presunción orgánica derivada de la mayoría accionaria pública.

El tercer plano se relaciona con el gobierno corporativo. En las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública, la autonomía empresarial y el régimen de derecho privado no equivalen a discrecionalidad inmune frente a los principios que informan la función administrativa cuando se gestionan recursos públicos o intereses patrimoniales estatales. Sin embargo, esa exigencia no autoriza al órgano de control fiscal a sustituir el juicio empresarial de los órganos societarios, rediseñar estrategias contractuales o imponer decisiones de administración. La función del control fiscal consiste en verificar, con criterios posteriores, selectivos, preventivos o concomitantes según el caso, si existió gestión fiscal material, daño patrimonial, nexo funcional y soporte probatorio suficiente.

Así, la Sentencia de Unificación 53.962 de 2024, la jurisprudencia sobre responsabilidad precontractual y la línea complementaria de gobierno corporativo permiten formular una regla de integración para este artículo: en las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado, la vigilancia fiscal

no puede desconocer la naturaleza privada de los actos contractuales ni convertirlos artificialmente en actos administrativos; pero tampoco puede renunciar a examinar, con enfoque material y probatorio, aquellos actos, decisiones u omisiones que comprometan recursos públicos controlables. La distinción entre acto jurídico contractual, acto administrativo y gestión fiscal material se convierte, por tanto, en una categoría dogmática indispensable para preservar simultáneamente la autonomía empresarial, la eficacia del control fiscal y la prohibición de coadministración.

El órgano de control no administra, no rediseña la estrategia contractual y no sustituye el juicio empresarial de la E.S.P.; pero sí puede reconstruir, con posterioridad o bajo los límites del control preventivo y concomitante, la gestión fiscal material cuando exista compromiso verificable de recursos públicos. En esa medida, la jurisprudencia reciente no debilita el control fiscal, sino que lo depura: lo separa del control abstracto de legalidad administrativa y lo reconduce a su verdadero objeto constitucional, que es la protección del patrimonio público.

V. Trazabilidad Probatoria y Rendición de Cuentas en Entornos Basados en Datos e Inteligencia Artificial

A. La transformación digital del control fiscal y de la rendición de cuenta

La transformación digital del control fiscal ha modificado sustancialmente la relación entre órgano de control y sujeto vigilado. La recolección estructurada de información, los formularios estandarizados, la interoperabilidad, la analítica de datos y los sistemas de seguimiento continuo han desplazado buena parte de la lógica clásica del expediente físico hacia ecosistemas de trazabilidad permanente. En el ámbito distrital, esta transformación se expresa con claridad en el sistema oficial de rendición de cuentas de la Contraloría de Bogotá D.C., que presenta al SIVICOF como el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal y como entorno para el diligenciamiento y envío de formularios, así como para la consulta de normatividad, anexos, formatos e instructivos.

El Anexo C - Instructivo Rendición Cuenta precisa, además, que la información se diligencia y valida en StormUser, que el sistema genera un archivo .STR para su firma y que el envío se realiza mediante StormWeb, dentro de una cadena técnica que integra formatos y documentos electrónicos. A ello se suma la Circular



Foto: Fernando Narvaez

Externa 003 del 23 de diciembre de 2025, mediante la cual la Contraloría introdujo modificaciones a la rendición de la cuenta aplicables a partir de la cuenta anual 2025 y de los reportes mensuales de 2026, con actualización del sistema a partir del 26 de enero de 2026 (Contraloría de Bogotá D.C., 2025, 2026a, 2026b).

B. Trazabilidad probatoria: concepto, función y límites

Para efectos de este artículo, la trazabilidad probatoria puede entenderse como la posibilidad de reconstruir jurídica y técnicamente la cadena de gestión de un recurso, decisión,

contrato, flujo financiero o actuación relevante, de manera que sea posible identificar origen, intervinientes, transformación, destino y soporte verificable.

La función de la trazabilidad probatoria es doble. Por un lado, fortalece el control fiscal al facilitar la identificación del recurso público efectivamente gestionado, del gestor que

intervino en él y de la secuencia de decisiones asociadas. Por otro lado, protege al sujeto vigilado frente a imputaciones abstractas o expansivas.

C. Datos, analítica e inteligencia artificial como soportes instrumentales del control

Los datos y la inteligencia artificial ofrecen ventajas significativas para el control público: permiten identificar patrones, detectar anomalías, priorizar riesgos, automatizar cruces y construir alertas tempranas. En sistemas complejos de contratación y ejecución empresarial, esas herramientas pueden mejorar la eficiencia del control y la calidad de la evidencia disponible. El principio de tecnificación consagrado en el Decreto Ley 403 de 2020 autoriza expresamente el uso de inteligencia artificial, analítica y minería de datos en las actividades de vigilancia y control fiscal, lo que dota de fundamento normativo a esta transformación. En ese sentido, la inteligencia artificial y la analítica de datos pueden ser aliadas de una rendición de cuenta más robusta, siempre que funcionen como soportes instrumentales y no como fuentes autónomas de redefinición del objeto sustantivo del control (Presidencia de la República, 2020).

En el contexto de infraestructura urbana, servicios públicos y sostenibilidad, la inteligencia artificial y la analítica de datos pueden mejorar la detección de patrones de riesgo, la reconstrucción de flujos de información y la oportunidad del seguimiento, pero su legitimidad jurídica depende de que operen como instrumentos de soporte al control y no como dispositivos de expansión automática del universo controlable. La capacidad tecnológica de organizar más información no redefine, por sí sola, la competencia material del control fiscal.

Sin embargo, en materia de control fiscal, la inteligencia artificial no puede sustituir la calificación jurídica del recurso público, la identificación funcional del gestor fiscal ni el juicio normativo sobre la existencia de daño patrimonial o incumplimiento relevante.

D. Riesgos de expansión indebida del objeto del control a partir de modelos de reporte y analítica

El principal riesgo de los entornos basados en datos es que la infraestructura de reporte y analítica termine operando como una vía de expansión material del control fiscal.

En las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado, estos riesgos se intensifican por la complejidad de sus flujos operativos y por la

coexistencia de recursos públicos y dinámicas empresariales privadas. Allí, la trazabilidad basada en datos debe permanecer subordinada a un principio rector: solo puede organizar, probar y hacer visible aquello que jurídicamente ya es controlable.

E. Especialización técnica, tecnificación y sostenibilidad del control fiscal en entornos digitales

La transformación digital del control fiscal no solo exige reflexionar sobre el perímetro material del objeto controlable, sino también sobre la calidad técnica del propio ejercicio de vigilancia, en particular cuando se proyecta sobre prestadores de servicios públicos domiciliarios en contextos urbanos complejos. En este punto, la doctrina especializada ha planteado que los principios de especialización técnica y tecnificación del control fiscal constituyen condiciones de posibilidad para un uso responsable de las herramientas de datos, analítica e inteligencia artificial, en la medida en que obligan a articular perfiles, metodologías y criterios de evaluación acordes con la naturaleza del sector y con sus especificidades regulatorias.

Ortiz Lozano ha mostrado que la especialización técnica implica, entre otros elementos, la necesidad de valorar a los sujetos de control según su naturaleza, reconstruir su marco regulatorio sectorial, identificar sus procesos misionales y de apoyo significativos y comprender las disciplinas o subespecialidades que intervienen en su operación, todo ello con el fin de garantizar decisiones de control consistentes y razonables (Ortiz Lozano, 2024). Trasladado al escenario de las E.S.P. mixtas

que operan infraestructura urbana de agua, alcantarillado, aseo y gestión de residuos, este enfoque sugiere que el diseño de formatos de reporte, matrices de riesgo y algoritmos de analítica no puede ser neutro, sino que debe responder a una comprensión técnica de los procesos empresariales y de los impactos ambientales y de sostenibilidad asociados.

De manera correlativa, la tecnificación del control —concebida como uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones, interoperabilidad y explotación avanzada de datos— solo es compatible con el marco constitucional cuando permanece subordinada a la especialización técnica y a los criterios de desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales que acompañan el ejercicio contemporáneo del control fiscal en servicios públicos (Ortiz Lozano, 2024). Ello supone que los sistemas digitales de rendición de cuenta, como SIVICOF, deben ser leídos no como fines en sí mismos, sino como instrumentos que facilitan un control selectivo, proporcional y ambientalmente informado, evitando que la simple capacidad tecnológica de acumular datos derive en una expansión acrítica del universo de lo controlado.

VI. SIVICOF, Circular 003 de 2025 y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. como caso de análisis aplicado

A. Relevancia institucional y jurídica del caso

Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. constituye un caso particularmente apto para contrastar las categorías desarrolladas en este artículo, no porque agote la problemática general, sino porque concentra varios de sus elementos más sensibles: es una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios organizada como sociedad anónima, con duración indefinida, domicilio principal en Bogotá D.C. y régimen contractual de derecho privado, de conformidad con sus estatutos sociales vigentes y con el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 18 de marzo de 2026 (Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., 2025; Cámara de Comercio de Bogotá, 2026). Sus estatutos disponen expresamente que la sociedad se rige por la Ley 142 de 1994 y por las normas del Código de Comercio aplicables a las sociedades anónimas, y precisan que su contratación se sujeta al derecho privado, de

conformidad con los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 3 de la Ley 689 de 2001.

El certificado registral, a su turno, acredita un capital suscrito y pagado altamente concentrado en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB E.S.P., titular de 14.880 acciones equivalentes al 99,20 %, mientras que el Modelo de Gobierno Corporativo 2026 ubica a la empresa como sociedad anónima de régimen mixto, con mayoría accionaria pública y subordinación empresarial frente a la EAAB como matriz del grupo (Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., 2026; Cámara de Comercio de Bogotá, 2026). Ese dato convierte a Aguas de Bogotá en un referente especialmente útil para examinar cómo opera el control fiscal cuando coexisten forma societaria, mayoría accionaria pública y actividad empresarial bajo reglas privadas.

B. Actividad empresarial, recurso público controlable y rendición de cuenta

En un caso como el de Aguas de Bogotá, la delimitación del control fiscal no puede hacerse sobre la base de una presunción general de control integral derivada de la mayoría accionaria pública. Debe reconstruirse a partir de la identificación concreta de aportes estatales, bienes o fondos públicos, destinaciones específicas, operaciones que comprometan patrimonialmente al accionista público o de-

cisiones funcionalmente conectadas con la gestión de recursos públicos.

Esta exigencia se vuelve todavía más relevante cuando el objeto social de la empresa es amplio y comprende no solo la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y saneamiento básico, sino también actividades conexas y complementarias, así como la gestión integral de residuos, incluidas

líneas especializadas como RESPEL, RAEE y residuos posconsumo, con posibilidad de operación en Bogotá D.C., en el territorio nacional y en el exterior, según la reforma estatutaria aprobada en 2025 y registrada en 2026 (Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., 2025; Congreso de Colombia, 1994, 2001).

Precisamente porque la empresa desarrolla una actividad empresarial compleja y diversificada,

el control fiscal debe concentrarse en la porción de la gestión donde exista recurso público jurídicamente identificable y no en la totalidad del giro ordinario de la sociedad. La empresa, en cuanto organización empresarial, realiza una multiplicidad de actos, contratos y operaciones dentro de su giro ordinario; pero no toda esa actividad, por ese solo hecho, constituye gestión fiscal.

C. Trazabilidad en entornos basados en datos, exigencias operativas y riesgos de expansión material del control

La Circular Externa 003 del 23 de diciembre de 2025 y el ecosistema SIVICOF muestran con claridad la tensión contemporánea entre soporte digital y objeto material del control. La Contraloría de Bogotá D.C. informó oficialmente que la circular versa sobre modificaciones a la rendición de la cuenta ante la entidad, aplicables desde la cuenta anual 2025 y los reportes mensuales de 2026, e indicó además que la actualización tecnológica del sistema se realizaría el 26 de enero de 2026. El propio instructivo general de rendición muestra que la obligación de reporte no se agota en un deber abstracto de informar: supone diligenciamiento y validación en StormUser, generación de archivo .STR, firma y remisión por StormWeb, así como anexión de documentos electrónicos en formatos tales como PDF, Word, Excel, PowerPoint o ZIP.

Desde la perspectiva del control, ello mejora la disponibilidad, uniformidad y comparabilidad de la información. Desde la perspectiva de la empresa vigilada, incrementa las exigencias de estructuración, carga, consistencia y trazabilidad del dato. El problema jurídico no radica en esa transformación como tal, sino en el riesgo de que la lógica del sistema de reporte sea utilizada para ampliar materialmente el objeto del control más allá de los recursos públicos efectivamente controlables (Contraloría de Bogotá D.C., 2025, 2026a, 2026b).

Ese riesgo no es hipotético. En el Informe Final de Auditoría de Regularidad PAD 2020 sobre Aguas de Bogotá, la propia Contraloría utilizó

la rendición presentada a través de SIVICOF como insumo de contraste y dejó documentadas fricciones concretas entre dato reportado y realidad económica reconstruida en auditoría. En un hallazgo relativo al formato CB-0905 de cuentas por cobrar, el informe señaló deficiencias en la verificación, control y seguimiento de lo reportado en SIVICOF, con el efecto de que la información no resultara consistente ni confiable frente a los estados financieros.

En otro hallazgo, referido al formato CB-0103 sobre ejecución del presupuesto de gastos e inversiones, la auditoría registró para la vigencia 2019 una diferencia de \$18.099 millones entre lo reportado en SIVICOF y la información entregada por la empresa en respuesta a requerimientos; y para 2018 identificó otra diferencia de \$305 millones en cuentas por pagar. Estos antecedentes no autorizan por sí solos una expansión omnicompreensiva del control fiscal, pero sí muestran que la arquitectura de rendición produce cargas operativas y zonas de fricción probatoria reales, cuya correcta lectura exige distinguir entre inconsistencia del dato, reconstrucción técnica de la información y verdadero objeto material del control (Contraloría de Bogotá D.C., 2020, 2025, 2026b).

Así entendido, en su dimensión aplicada, Aguas de Bogotá no funciona solo como ejemplo ilustrativo, sino como un contraste institucional sostenido en soporte societario, registral y de auditoría. La mayoría accionaria pública, la existencia de un ecosistema formal de rendi-

ción y las tensiones verificadas entre información reportada y reconstrucción auditora no autorizan, por sí solas, un control fiscal indiferenciado sobre toda la empresa. Antes bien, exigen un estándar más fino de identificación del recurso público controlable, del gestor fis-

cal y de la trazabilidad pertinente, compatible con la naturaleza societaria de la compañía y con la autonomía operativa que el ordenamiento reconoce a las E.S.P. mixtas con contratación regida por el derecho privado.

D. Criterios de delimitación e interpretación compatibles con la Constitución y con la naturaleza jurídica de las E.S.P. mixtas

A partir del caso aplicado, el artículo propone cinco criterios de interpretación compatibles con la Constitución y con la naturaleza jurídica de las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado.

Primero, todo requerimiento de rendición debe poder reconducirse materialmente a recursos públicos controlables o a decisiones funcionalmente vinculadas con su gestión. Segundo, la identificación del gestor fiscal debe fundarse en intervención real y trazable, no en inferencias derivadas de la sola pertenencia orgánica a la empresa. Tercero, los sistemas basados en datos e inteligencia artificial deben entenderse como herramientas de soporte, organización y prueba, no como fuentes autónomas

de expansión competencial del control. Cuarto, toda consecuencia adversa derivada del reporte, de su omisión o de su interpretación debe respetar legalidad estricta, tipicidad, motivación individualizada y prueba suficiente del daño o del incumplimiento jurídicamente relevante (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

A estos criterios debe añadirse un quinto criterio dogmático-contractual: la estandarización digital de la rendición de cuentas no puede convertir en actos administrativos las manifestaciones contractuales de una E.S.P. sometida al derecho privado. Conforme a la Sentencia de Unificación 53.962 de 2024, esas manifestaciones deben entenderse, por regla general y salvo excepciones legales, como actos jurídicos contractuales sujetos al derecho civil, comercial y al régimen especial de servicios públicos domiciliarios.

Que una operación sea reportable no la convierte, por sí sola, en acto administrativo ni en objeto material de responsabilidad fiscal.

Sin perjuicio de las facultades documentales de los órganos de control para verificar la existencia y gestión de recursos públicos, el eventual hallazgo fiscal debe reconducirse materialmente a recurso público controlable, gestor fiscal, daño patrimonial, nexo funcional

y soporte probatorio suficiente. En entornos como SIVICOF, este criterio opera como barrera contra la expansión semántica del reporte: que una operación sea reportable no la convierte, por sí sola, en acto administrativo ni en objeto material de responsabilidad fiscal.

VII. Conclusiones

El examen realizado permite sostener, en primer lugar, que las E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado integran una categoría jurídica especial, cuya naturaleza híbrida impide tanto su asimilación mecánica a las entidades administrativas clásicas como su tratamiento como sociedades privadas plenamente ajenas a la lógica del control público. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que se trata de una tipología especial definida por el legislador, dentro de la cual la mayor o menor participación accionaria pública produce efectos jurídicos, pero no agota por sí sola la definición del régimen de control (Corte Constitucional de Colombia, 2007).

En segundo lugar, el artículo demuestra que el objeto del control fiscal en estas entidades no puede definirse exclusivamente por la mayoría accionaria pública ni por la naturaleza privada de sus contratos, sino por la existencia de gestión material de recursos públicos jurídicamente identificables. Para ello resulta útil la categoría de recurso público controlable, reconstruida a partir de criterios de fuente, destinación, afectación y trazabilidad.

En tercer lugar, la condición de gestor fiscal debe determinarse funcionalmente. No basta el cargo, la jerarquía o la pertenencia a la estructura societaria de la E.S.P.; se requiere una intervención real, trazable y jurídicamente relevante en la administración, disposición o afectación de recursos públicos.

En cuarto lugar, el control fiscal en este escenario solo conserva legitimidad constitucional si respeta límites estrictos: la prohibición de coadministración, la modulación de la intensidad del control en entornos empresariales y la sujeción a la legalidad estricta, la tipicidad, el debido proceso y la prueba del daño cuando se proyecta hacia la responsabilidad o la sanción.

En quinto lugar, la Sentencia de Unificación 53.962 del 9 de mayo de 2024 de la Sala Plena

de la Sección Tercera del Consejo de Estado refuerza la necesidad de distinguir entre acto administrativo, acto jurídico contractual y gestión fiscal material. La regla según la cual, salvo excepciones legales, los actos jurídicos adoptados por los prestadores de servicios públicos domiciliarios con motivo de su actividad contractual no constituyen actos administrativos impide trasladar mecánicamente al control fiscal las categorías propias del juicio de legalidad administrativa.

En consecuencia, la rendición de cuentas puede exigir información pertinente para verificar la existencia y destinación de recursos públicos, pero el reproche fiscal de fondo requiere demostrar gestión material de recursos públicos jurídicamente identificables y no puede fundarse únicamente en la existencia de una decisión contractual, en la denominación formal del documento o en la composición accionaria de la sociedad.

En sexto lugar, el enfoque jurisprudencial constitucional sobre responsabilidad fiscal permite precisar que el control fiscal en las E.S.P. mixtas debe permanecer sujeto a las categorías de gestión fiscal, gestor fiscal, daño patrimonial, nexo causal, responsabilidad subjetiva, debido proceso y legalidad estricta. La responsabilidad fiscal no sanciona simples irregularidades formales ni desórdenes administrativos carentes de daño fiscal cierto; su finalidad es resarcitoria y exige demostrar una afectación patrimonial vinculada funcionalmente con la gestión de recursos públicos.

En este punto, la Sentencia C-090 de 2022 refuerza la tesis central del artículo: si el Título XIII del Decreto Ley 403 de 2020 no podía modificar válidamente el régimen legal de la responsabilidad fiscal por falta de habilitación constitucional suficiente, menos aún pueden hacerlo los sistemas de reporte, las plataformas digitales, las instrucciones operativas o los modelos de analítica de datos. Estos instrumentos pueden fortalecer la trazabilidad, pero

no redefinir el objeto sustantivo del control ni los elementos de la responsabilidad fiscal.

En séptimo lugar, los entornos basados en datos e inteligencia artificial representan una transformación relevante de la rendición de cuentas y de la trazabilidad probatoria. Sistemas como SIVICOF, instructivos operativos como el Anexo C de rendición y ajustes como los introducidos por la Circular Externa 003 del 23 de diciembre de 2025 pueden fortalecer la capacidad de reconstrucción, seguimiento y control, pero no ampliar por sí mismos el objeto sustantivo del control fiscal. La experiencia documentada en Aguas de Bogotá muestra, además, que la expansión tecnológica del reporte puede ir acompañada de tensiones de consistencia, validación y contraste de información. Por ello, la capacidad de captura y procesamiento de datos debe permanecer subordinada a la delimitación constitucional y legal del recurso público controlable (Contraloría de Bogotá D.C., 2020, 2025, 2026a, 2026b).

A lo anterior se suma una consideración de sostenibilidad urbana. Un diseño adecuado del perímetro del control fiscal digitalizado — que distinga con rigor entre recurso público

controlable y actividad empresarial ordinaria y subordine la infraestructura tecnológica de reporte a los límites constitucionales de la función de control— contribuye a la sostenibilidad financiera y operativa de las E.S.P. mixtas y, por esa vía, a la continuidad y resiliencia de la infraestructura urbana de acueducto, alcantarillado, aseo, saneamiento y gestión de residuos. La expansión indiscriminada del objeto controlable, por el contrario, genera costos de cumplimiento desproporcionados, desvía recursos de gestión hacia cargas de reporte no justificadas constitucionalmente y debilita la capacidad de respuesta de estas empresas frente a los retos de la adaptación climática y la innovación en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, el caso de Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. confirma que la tensión entre empresa pública, control fiscal y trazabilidad digital no es hipotética, sino real y metodológicamente fecunda. A partir de este contraste, el artículo propone un estándar de delimitación replicable a otras E.S.P. mixtas con mayoría accionaria pública y contratación regida por el derecho privado.

VIII. Referencias

- Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. (2025). Nuevos estatutos AB ajustados y aprobados 12.nov.25. Estatutos corporativos.
- Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. (2026). Modelo de gobierno corporativo AB 2026. Marco conceptual de gobierno corporativo.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Auditoría General de la República. (2026). Concepto 110.014.2026. Del anticipo en la contratación pública; del control fiscal a la contratación pública; de las empresas de servicios públicos; del control fiscal a las empresas de servicios públicos; y del daño patrimonial y la responsabilidad fiscal.
- 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.
- Congreso de Colombia. (1994, 11 de julio). Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- 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.
- Congreso de Colombia. (2001, 28 de agosto). Ley 689 de 2001. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.
- Congreso de Colombia. (2019, 18 de septiembre). Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. (2020, 3 de septiembre). *Sentencia de Unificación, radicación 25000-23-26-000-2009-00131-01 (42.003)*. Régimen de actos precontractuales en entidades exceptuadas y medio de control procedente.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. (2024, 9 de mayo). *Sentencia de Unificación, radicación 76001-23-31-000-2006-03320-03 (53.962)*. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. Demandante: AG Consultores Ambientales Ltda.; demandado: Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali — EMSIRVA E.S.P. Medio de control de controversias contractuales.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2025, 9 de diciembre). *Sentencia radicación 51381 (Aguas de Rionegro S.A. E.S.P. vs. Unión Temporal Aguas de la Montaña)*.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2026, 26 de febrero). *Sentencia que anula la elección del presidente de Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA), Acta 918*.
- Contraloría de Bogotá D.C. (2020). Informe final de auditoría de regularidad PAD 2020 - Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. Código auditoría No. 232. <https://www.aguasdebogota.co/wp-content/uploads/2022/09/INFORME-FINAL-DE-AUDITORIA-Aguas-Bogota%CC%81-232-version-final-4.pdf>.
- Contraloría de Bogotá D.C. (2025, 23 de diciembre). Circular Externa 003 de 2025. Modificaciones a la rendición de la cuenta ante la Contraloría de Bogotá D.C. https://www.contraloriabogota.gov.co/Listado_Maestro/circular-003-0.
- Contraloría de Bogotá D.C. (2026a). Anexo C - Instructivo Rendición Cuenta. <https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2023-06/ANEXO%20C%20INSTRUCTIVO%20RENDICION%20CUENTA%20Ver%204.0.pdf>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2026b). Rendición de cuentas - SIVICOF. ht-

[tps://www.contraloriabogota.gov.co/rendicion-de-cuentas](https://www.contraloriabogota.gov.co/rendicion-de-cuentas).

Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia SU-620/96*. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/su620-96.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-840/01*. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-840-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002a). *Sentencia C-290/02*. Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-290-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002b). *Sentencia C-396/02*. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-396-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2007). *Sentencia C-736/07*. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-736-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-557/09*. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-557-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia SU-431/15*. Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/su431-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia C-090/22*. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-090-22.htm>

Cámara de Comercio de Bogotá. (2026, 18 de marzo). Certificado de existencia y representación legal de Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. Documento registral expedido en sede virtual.

Orozco Patiño, A., & Arango Atehortúa, I. C. (s. f.). El control fiscal en empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas en Colombia.

Ortiz Lozano, J. A. (2024). Criterios para la implementación del principio de especialidad técnica como solución para el ejercicio eficiente del control fiscal ante los prestadores de servicios públicos domiciliarios (Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, Maestría en Derecho Económico con énfasis en Servicios Públicos, Bogotá D.C.).

Presidencia de la República. (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.