

Mecanismos de evaluación y seguimiento de la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia, desde la óptica del Control Fiscal

DOI: 10.58373/OBSCGA.037

Autor: Camila Bedoya Corrales¹
Contralor Auxiliar

Autor: Yonny Sebastián Marín Soto²
Contralor Auxiliar

Revisó: Natalia Trujillo González³
Contralor auxiliar de proyectos especiales

Contraloría General de Antioquia
Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales
Autor Institucional

Línea de Investigación:
Políticas públicas desde la óptica del control fiscal
Gestión pública y control fiscal

RESUMEN

El presente artículo analiza los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal en el Departamento de Antioquia desde la óptica del control fiscal, con el propósito de comparar los mecanismos previstos, desde el mandato de la Asamblea Departamental, con aquellos efectivamente implementados por el ente ejecutor para posteriormente evaluar cuales de estos son herramientas útiles para el control fiscal. De esta manera, se busca fortalecer la capacidad del departamento de Antioquia en la gestión pública

¹ Especialista en Gerencia de Proyectos, Administradora de Empresas, cbedoya@cga.gov.co

² Especialista en Gobierno y Desarrollo Local, Ingeniero Mecánico, Tecnólogo en Gobierno Local, Perito y Avaluator Profesional, ymarin@cga.gov.co

³ Magister en Administración, Especialista en Gerencia, Economista, natalia.trujillogo17@gmail.com

mediante el análisis de las herramientas de seguimiento y evaluación de esta Política Pública, que permita medir al ente de control y al ejecutor de la política: la eficiencia, eficacia, economía efectividad y transparencia en la ejecución de los recursos públicos.

Para tal fin, la investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo, basado en el análisis de documentos normativos y técnicos para comprender los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública objeto de análisis. Como fuente primaria fue realizada una entrevista estructurada al coordinador de la política, y como fuentes secundarias, fue consultada la información proveniente de la Gobernación de Antioquia y de la Contraloría General de Antioquia. De forma posterior, con la información recopilada, se elaboró un análisis comparativo entre los mecanismos establecidos en la ordenanza y aquellos identificados en el estado del arte, lo que permitió evidenciar las brechas existentes entre el diseño de la política y su implementación. Además, fue realizada una valoración desde el control fiscal, para identificar, si los mecanismos previstos se aplicaron de manera efectiva.

Los resultados evidencian que, aunque la ordenanza establece mecanismos como el plan de acción cuatrienal, los indicadores de seguimiento, las evaluaciones anuales y los informes de las secretarías líderes, la mayoría de estos no se encuentran operativos, lo que dificulta la labor del control fiscal y limita la capacidad del Departamento para evaluar avances y tomar decisiones basadas en evidencia. Por consiguiente, se concluye que la efectiva puesta en marcha de dichos mecanismos fortalecería el control fiscal, la gobernanza pública y la sostenibilidad de la política, consolidándola como un instrumento de gestión orientado al bienestar animal en el departamento.

Palabras clave: Animal, derechos de los animales, bienestar, auditoría y control fiscal, evaluación, seguimiento, crueldad.

ABSTRACT

This article analyzes the monitoring and evaluation mechanisms of the Public Policy for the Protection and Welfare of Animals in the Department of Antioquia from the perspective of fiscal control. Its purpose is to compare the mechanisms established by the Departmental Assembly's mandate with those effectively implemented by the responsible entity to assess which of them are useful tools for fiscal control. In doing so, the study aims to enhance the Department of Antioquia's capacity in public management through an analysis of the monitoring and evaluation instruments for this public policy, enabling the control entity and the policy's executor to measure efficiency, effectiveness, economy, efficacy, and transparency in the use of public resources.

To this end, the research was conducted using a qualitative approach, based on an analysis of normative and technical documents aimed at understanding the monitoring and evaluation mechanisms of the Public Policy for the Protection and Welfare of Animals in Antioquia. Primary sources included a structured interview with the policy coordinator, while secondary sources

consisted of documents produced by the Government of Antioquia and the Contraloría General de Antioquia. The collected information was then used to develop a comparative analysis of the mechanisms established in the regulatory ordinance and those identified in the state of the art. This analysis enabled the identification of gaps between the policy's design and its implementation, as well as an assessment, from a fiscal control perspective, of the potential outcomes if the planned mechanisms were effectively implemented.

The results show that although the ordinance establishes mechanisms including a four-year action plan, monitoring indicators, annual evaluations, and reports from leading secretariats, most of these mechanisms are not currently operational. This situation hinders fiscal control and, consequently, limits the Department's capacity to assess progress and make evidence-based decisions. Therefore, it is concluded that the effective implementation of these mechanisms would enhance fiscal control, strengthen public governance, and improve the policy's sustainability, thereby consolidating it as a management instrument for promoting animal welfare in the Department of Antioquia.

Keywords: *Animal, animal rights, welfare, auditing and fiscal control, evaluation, monitoring, cruelty.*

1. INTRODUCCIÓN

En el Departamento de Antioquia, la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales representa un esfuerzo de la institucionalidad por el territorio antioqueño, en la cual la Asamblea Departamental, la gobernación de Antioquia y los grupos de protección animal buscaron garantizar los derechos de los animales y promover su bienestar en el territorio de Antioquia. Esta política, adoptada mediante la Ordenanza Departamental 049 del 26 de diciembre de 2023, establece directrices para prevenir el maltrato animal y fortalecer la protección de la fauna silvestre y doméstica a través de la implementación de acciones en materia de educación. Además, prioriza el enfoque territorial que permite la identificación del contexto y particularidades de cada territorio del Departamento de Antioquia.

La Ordenanza 049 de 2023 representa la actualización de la Ordenanza 061 de 2014 de la Asamblea Departamental de Antioquia, antigua política de bienestar y protección de los animales, en donde se pretendió con la actualización incorporar el nuevo marco normativo como la Ley 1774 de 2016 que reconoció a los animales como seres sintientes y sujetos de derechos (Gobernación de Antioquia, 2023). El reconocimiento de los animales como sujetos derechos desde este política pública crea un marco normativo que brinda garantías para que estos seres no sufran hambre, sed, frío, estrés; además de, salvaguardar que no sean tratados como muebles o cosas.

Este esfuerzo por la defensa de los animales requiere de mecanismos de evaluación y seguimiento bien definidos que permitan, en el ciclo de la política pública, de una correcta retroalimentación para la toma de decisiones desde las entidades encargadas. De acuerdo a Cirera (2005) en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que se fundamentó en la Reforma del Estado y de la Administración Pública; la evaluación es entendida como un “proceso de aprendizaje y formación”, es decir, un mecanismo para mejorar el conocimiento de la política y servir de retroalimentación; mientras el seguimiento se debe entender como la verificación del avance progresivo, tanto físico como financiero, de las acciones implementadas en el marco de la política objeto de evaluación.

Desde la Contraloría General de Antioquia como ente de control, se ha buscado que en la responsabilidad que tiene la entidad en la evaluación de los resultados obtenidos por la intervención de los recursos estatales, se pueda desarrollar cada año una evaluación sobre la ejecución de las políticas públicas departamentales en donde se incluye la de Protección y el Bienestar de los Animales. Lo anterior, en concordancia con el Decreto 405 de 2020, que manifiesta que uno de los objetivos de las Contralorías es verificar que estos resultados sean ejecutados de la manera eficiente, correcta, eficaz, económica y equitativa gestión del patrimonio público, así como en la administración de los recursos naturales y del medio ambiente. Es de vital importancia identificar y reconocer los mecanismos que se han definido e implementado por el ente ejecutor para realizar el seguimiento y evaluación a la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales desde el control fiscal, y a su vez para el proceso de retroalimentación y verificación desde las entidades estatales y de control político y ciudadano.

El presente artículo busca identificar, desde la perspectiva del control fiscal, los mecanismos de evaluación y seguimiento previstos en esta política pública, así como los que efectivamente están siendo ejecutados por el ente responsable, para contribuir a fortalecer la capacidad del Departamento de Antioquia en la gestión pública, mediante un adecuado monitoreo y control de esta política, asegurando la eficacia, eficiencia, economía y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

El artículo se organiza de la siguiente forma: A continuación, en la sección segunda, se presenta la metodología y la información recolectada para estudio del caso, en la tercera sección se presentan definiciones relevantes dentro del marco de las políticas públicas, así como los mecanismos de evaluación y seguimiento identificados en el estado del arte, además una contextualización de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal en el Departamento de Antioquia. En la cuarta y quinta sección, se presentan los resultados y la discusión de estos en el estudio de los mecanismos de evaluación y seguimiento de la política pública estudiada en confrontación con el estado del arte de referencia y haciendo un análisis desde la óptica de control fiscal para generar al final del artículo las conclusiones.

2. METODOLOGÍA

2.1. Método de investigación

Este artículo se basa en la metodología cualitativa, en la que se pretende realizar el análisis de documentos normativos y técnicos para comprender los mecanismos de seguimiento y evaluación, desde la óptica de control fiscal, asociados a la Política Pública sobre Protección y Bienestar de los Animales en Antioquia, la cual fue establecida mediante Ordenanza 049 de 2023. De esta forma, se realizó una revisión de los mecanismos de evaluación y seguimiento de la Ordenanza 049 de 2023 que enmarca la Política Pública, además de revisar y analizar el documento técnico que sustenta esta política.

Como fuentes de recolección de información se usaron los datos primarios a través de una entrevista estructurada por correo electrónico en donde se realizaron preguntas al coordinador de la Política Pública sobre Protección y Bienestar de los Animales, Señor Juan David Montoya de la Gerencia de Protección y Bienestar Animal, sobre: los avances, mecanismos de evaluación y seguimiento implementados y sistemas de monitoreo formalizados que permitieran conocer la perspectiva de la entidad encargada de la ejecución de la política.

En cuanto a los datos secundarios, se recolectó la información desde la Gobernación de Antioquia del documento técnico que sustenta la política pública titulado “Política Pública de Bienestar y Protección Animal para el Departamento de Antioquia”, así como informes de gestión y avances de la Política.

Con esta información se realizó una revisión del estado del arte de los mecanismos de evaluación y seguimiento que se han definido para evaluar las políticas públicas, con el fin de realizar un comparativo entre estos y los que tiene la política departamental. De forma posterior, se realiza un análisis de los mecanismos de evaluación y seguimiento identificados en la política para determinar si estos permiten realizar un correcto control fiscal considerando los criterios de eficiencia, eficacia, economía efectividad y transparencia

2.2. Alcance

El presente artículo tiene un alcance explicativo al pretender analizar los instrumentos o mecanismos de evaluación y seguimiento que se establecen en la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales del Departamento de Antioquia y los que efectivamente están implementados para su correcta retroalimentación y que además permitan el correcto control fiscal. Se partirá de identificar las entidades y actores responsables de su cumplimiento, la participación ciudadana inmersa en la política pública, el rol del control fiscal y los efectos que dichos mecanismos generan en el control fiscal y en la garantía del bienestar de los animales como

seres sintientes. Se limitará el estudio al contexto del orden departamental y a las fuentes normativas y técnicas disponibles para la ejecución de la política pública.

Entre las principales limitaciones del estudio se encuentran la adopción reciente de la política pública, la ausencia de documentación clave en el proceso de su ejecución como: el plan de acción o líneas base que permitan revisar y contrastar la evolución de la política y establecer tendencias sobre su desempeño desde el control fiscal.

2.3. Fuentes de recolección de información

El presente artículo fundamenta su análisis, principalmente de los siguientes documentos para la recolección de información:

- Entrevista estructurada por correo electrónico en donde se realizaron preguntas al coordinador o responsable de la Política Pública sobre Protección y Bienestar de los Animales, Señor Juan David Montoya de la Gerencia de Protección y Bienestar Animal sobre: los avances, mecanismos de evaluación y seguimiento implementados, sistemas de monitoreo formalizados que nos permitieran conocer la perspectiva de la entidad encargada de la ejecución de la política.
- Ordenanza 049 de 2023, aprobada por la Asamblea Departamental de Antioquia⁴, que establece la Política Pública de Protección y Bienestar Animal y deroga la ordenanza N° 61 del 2014; constituye la base normativa de la Política Pública donde se establecen los términos y lineamientos en la protección animal, se propone para entidades competentes programas de formación y se promueve conciencia educativa que incentive el trato digno hacia los animales.
- Documento técnico que sustenta la política pública “*Política Pública de Bienestar y Protección Animal para el Departamento de Antioquia*” elaborado por la Gobernación de Antioquia⁵, define las bases para abordar integralmente la protección y el bienestar de los animales en el departamento. Abarca el marco legal que sustenta la política pública, define ejes programáticos y objetivos, delineando así una ruta para la implementación de acciones en busca del bienestar animal.

⁴ Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 049 de 2023. Disponible en: <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2024/02/ord49-del26-dic-de2023.pdf>

⁵ Gobernación de Antioquia. *Política Pública de Bienestar y Protección Animal para el Departamento de Antioquia*. Disponible en: <https://bienestaranimal.antioquia.gov.co/wp-content/uploads/2023/06/Politica-publica-de-bienestar-y-proteccion-animal-.pdf>

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Marco conceptual

3.1.1. Definición de política pública

La Política Pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales más relevantes. De esta forma, una política pública busca alcanzar objetivos prioritarios mediante un proceso participativo e intersectorial que involucra el Estado y diversos actores sociales y académicos. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2023)

Así entonces, una política pública abarca un conjunto de decisiones y acciones que un gobierno adopta en la búsqueda de resolver problemas de índole colectivo. Este proceso implica diversas etapas, que van desde la planeación y formulación hasta la implementación, el seguimiento y la evaluación, con el fin de incidir efectivamente en el bienestar de la población.

Importancia del seguimiento y evaluación de las políticas públicas

Cada etapa de la política pública juega un rol importante para poder lograr los objetivos planteados, sin embargo, la evaluación y el seguimiento son componentes esenciales en el ciclo de las políticas públicas, ya que determinan el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, permiten la toma de decisiones informadas y la mejora continua de las políticas. Tal como lo destaca el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), el seguimiento de una política pública reconoce de manera oportuna las debilidades en los avances de la gestión para tomar las respectivas acciones correctivas e identificar oportunidades de mejora en la implementación de políticas. En este mismo sentido, al realizar una medición efectiva de una política pública se impulsa la transparencia del Estado, se genera valor público, se identifica causas de los errores y se genera oportunidades de mejora, facilitando así, la toma de decisiones (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Ahora bien, la evaluación de las políticas públicas tiene como propósito emitir un juicio fundamentado sobre la pertinencia y validez de las intervenciones realizadas. Este proceso se apoya en la retroalimentación, el aprendizaje continuo y la generación de conocimiento entre los actores involucrados, permitiendo realizar los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos establecidos y verificar si las necesidades de la población destinataria han evolucionado en otra dirección (Cirera, 2005).

En este proceso de evaluación y seguimiento es donde el control fiscal juega un rol esencial para la correcta ejecución de las políticas públicas. Como afirma Rendón (2023), el control fiscal ayuda a garantizar la correcta inversión de los recursos públicos y fortalece la transparencia y la

confianza en la gestión estatal. Por ello, a continuación, se examinarán los mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas desde el estado del arte con el fin de evidenciar su relevancia en el control fiscal.

3.1.2. Estado del arte

A continuación, se presentará un análisis del estado del arte encontrado de los mecanismos de evaluación y seguimiento desde la óptica de control fiscal y las diferentes metodologías usadas por algunas contralorías territoriales en el país para evaluar las políticas públicas.

3.1.2.1 Mecanismos de evaluación y seguimiento desde la óptica de control fiscal

Como se señaló previamente, la evaluación y seguimiento de las políticas públicas desempeñan un papel determinante para medir la eficiencia, eficacia, economía y efectividad de las políticas y tomar acciones correctivas informadas cuando sea necesario; además, el control fiscal adquiere un papel fundamental al garantizar la correcta administración, ejecución y destinación de los recursos públicos. Para reforzar esto, se examinan herramientas y mecanismos desde la óptica de control fiscal que permiten realizar un monitoreo de la implementación y resultados de las políticas públicas, entre las cuales se destacan:

- Los **indicadores**, definidos por el Departamento Nacional de Planeación (2023), en su *Guía de seguimiento a políticas públicas* como una expresión cuantitativa y cualitativa que se puede observar y verificar, y que permite describir y analizar aspectos de la realidad; compara de esta forma los resultados de una variable o de su relación con otras frente a una meta prevista, determinando el progreso de los objetivos establecidos.

Así mismo, estos instrumentos, permiten observar si los recursos públicos se están utilizando para alcanzar los objetivos planteados, convirtiendo la planeación en resultados medibles y permitiendo la verificación del uso adecuado de los recursos.

- Los **planes de acción**, los define Rojas y Echavarría (2022) en su artículo *El diseño del seguimiento de las políticas públicas*, como mecanismos que sirven para determinar la relación entre la inversión de recursos y los logros alcanzados mediante la implementación de las acciones previstas, permitiendo diseñar actividades para los indicadores de la política, definir corresponsables para cada una de las actividades, determinar una periodicidad para el reporte y seguimiento a indicadores, determinar rutas de acción y tomar decisiones basadas en información.
- Los **informes de seguimiento** de políticas públicas, como lo sustenta la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2024) en su “*Guía para el seguimiento de políticas públicas distritales*” permiten recopilar y presentar la información sobre la implementación de aspectos

relevantes sobre el progreso de los planes de acción frente a los objetivos planteados, estos suelen elaborarse periódicamente para que los tomadores de decisiones puedan establecer acciones necesarias en pro de cumplimiento de los resultados trazados, y el conocimiento de la ciudadanía general.

De este modo, desde el marco de control fiscal, los informes de seguimiento a las políticas públicas se convierten en un insumo clave para constatar el uso adecuado de los recursos y el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos.

- La **participación ciudadana**, donde Rendón (2023) en su artículo *Función ciudadana en el control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín a las políticas públicas medioambientales: hacia una ciudadanía activa*, expone que en Colombia el control fiscal ha pasado de ser un proceso técnico para incorporar enfoques más participativos y, destaca además, que esa participación activa de la comunidad fortalece el control fiscal, permitiendo identificar problemáticas y aportar a la vigilancia de la gestión pública.

Entre los mecanismos de participación ciudadana se destacan las **mesas de trabajo** que según Cirera (2005), en su artículo *Evaluación en el diseño de políticas públicas*, las concibe como espacios que buscan integrar las opiniones, conocimientos y acuerdos de los actores involucrados en la definición de estrategias. Desde el control fiscal, estas instancias promueven la transparencia en la gestión y fortalecen la corresponsabilidad de los actores involucrados en el uso de los recursos públicos. Entre otros mecanismos participativos se destacan las veedurías ciudadanas y los espacios de consulta y diálogo, que posibilitan aportar observaciones sobre la ejecución de políticas; y los canales digitales de interacción, como formularios en línea y redes sociales, que facilitan expresar opiniones, sugerencias o reclamos. Asimismo, existen estrategias de seguimiento participativo, a través de las cuales las comunidades se involucran activamente en la evaluación del impacto de las políticas en sus territorios.

- En el estudio de Arévalo y Becerra (2021) sobre *El uso de los informes de auditoría de control fiscal, como un insumo para la evaluación de la política pública* se sostiene que los **informes de auditoría**, desde el control fiscal, contienen información crítica para la gestión pública, especialmente en sus hallazgos, ya que por su información, pueden servir a las entidades públicas para elaborar propuestas de ajuste operativo, planificación presupuestal de mediano plazo y tomar decisiones sobre la continuidad o modificación de políticas públicas.

Para llegar a dicha conclusión, los autores realizaron una revisión de una muestra de informes de auditoría de contralorías territoriales y nacionales. En este estudio se clasificó y analizó los hallazgos, evaluando su pertinencia para los procesos de planeación y

evaluación de políticas. Entre una de las conclusiones, se identificó a la **auditoría de desempeño** como la más relevante para evaluar la incidencia del control fiscal sobre la sostenibilidad de las políticas públicas, ya que examinan además de la legalidad y la eficiencia, la eficacia y el impacto real de las intervenciones.

- En el ámbito de la **evaluación de las políticas públicas**, Ordóñez et al. (2018) distingue diferentes tipos de evaluación según el actor responsable de su realización: interna, externa, mixta o participativa. La evaluación interna corresponde a un proceso de autoanálisis efectuado por los propios ejecutores de la política; la externa, en cambio, es desarrollada por un especialista independiente que examina los resultados de manera retrospectiva; la modalidad mixta combina elementos de ambas perspectivas, y la evaluación participativa incorpora a la sociedad civil como parte activa en el proceso de valoración.
- Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (2023) define una **agenda anual** de evaluaciones a las políticas públicas, entendida como un instrumento orientador que relaciona las intervenciones programadas para una vigencia fiscal específica. Es importante precisar que la realización de dichas evaluaciones depende de la disponibilidad presupuestal, la existencia y calidad de la información, así como de la culminación de sus diseños.

3.1.2.2 Metodologías, desde el control fiscal, para evaluar políticas públicas.

En ese mismo sentido, y debido a la importancia del control fiscal en las políticas públicas, la **Contraloría Distrital de Medellín** también desarrolla la evaluación de políticas públicas usando la metodología “reloj de arena”, donde plantea tres fases dependientes y consecutivas con características cualitativas como cuantitativas, que permiten medir la funcionalidad, efectividad y eficiencia de las políticas públicas desde una perspectiva transversal. Así entonces, esta evaluación es un insumo clave para tomar decisiones correctivas, optimizar el uso de recursos y garantizar que las políticas respondan realmente a las necesidades colectivas de la sociedad. Esta metodología de “reloj de arena”, usa los procesos de control fiscal macro y micro, entendido el primero como aquel que analiza el cumplimiento del orden constitucional y legal de la política pública, este contribuye en la focalización y priorización del asunto a auditar. Por otro lado, el control fiscal micro, se define como aquel que debe considerar variables de cobertura por sujetos o recursos de vigilancia y control fiscal, construyendo un listado de estos, para determinar la exposición a los riesgos en cada uno de ellos (Contraloría Distrital de Medellín, 2020).

En la misma línea, la **Contraloría General de Antioquia** (2023) afirma que la evaluación de políticas públicas desde la óptica del control fiscal contribuye al mejoramiento de la gestión pública gracias a la independencia que otorga, ser un órgano diferente a la entidad ejecutora. Con

esta independencia de los entes evaluadores, se puede obtener un análisis más objetivo e imparcial de la ejecución de la política pública. La metodología usada por la Contraloría General de Antioquia retroalimenta al sujeto evaluado y evidencia incumplimientos en las metas propuestas en las políticas, mediante una metodología cualitativa y cuantitativa sustentada en los principios de eficacia, eficiencia, efectividad y economía. El modelo se compone de cinco componentes: preparación, formulación, evaluación, pertinencia y utilidad, y cobertura territorial; que permiten analizar la coherencia normativa, la planeación, la ejecución y los resultados de las políticas públicas. De esta forma, esta metodología constituye una herramienta esencial del control fiscal, al proporcionar evidencias objetivas sobre el uso, la gestión y el impacto de los recursos públicos.

La **Contraloría Distrital de Cartagena** (2019) emplea una metodología basada en la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR) y en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA. De este modo, la metodología se articula a la cadena de valor de las políticas públicas y se desarrolla en tres fases: construcción del sistema de seguimiento a las metas, actividades de monitoreo y generación de productos evaluativos. A través de indicadores cuantitativos y cualitativos, la entidad analiza la productividad, eficiencia, eficacia y calidad del gasto, en coherencia con los principios de economía, equidad y transparencia establecidos en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, garantizando así una evaluación integral del desempeño y los resultados de la gestión pública.

La **Contraloría Municipal de Itagüí** (2025), usa la metodología para la evaluación de las políticas públicas municipales, a través de auditorías de desempeño. Esta evaluación se lleva a cabo atendiendo lo dispuesto en la Guía de Auditoría Territorial 4.0, con el fin de determinar el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existe espacio de mejora en la ejecución de las políticas evaluadas. Para la ejecución de la auditoría de desempeño, la contraloría territorial hace un análisis del control de gestión en donde se analiza los resultados de los programas o proyectos que enmarcan la política pública, luego se realiza el estudio de la gestión de legalidad en el que se verifica el cumplimiento normativo que contiene o enmarca la política, así como el control financiero en donde se verifica la gestión presupuestal, para luego realizar la evaluación de la gestión del control fiscal interno en donde se hace la descripción de los controles internos de carácter fiscal que afectaron la efectividad en la gestión de la política pública.

Ahora bien, la **Contraloría General de la República de Colombia** (2024), usa una metodología con enfoque mixto orientado a analizar el problema por el que política pública fue creada y a evaluar los resultados de las acciones ejecutadas y si están han logrado alcanzar las metas propuestas. Esta metodología evalúa la ejecución y distribución de los recursos asignados para la implementación y desarrollo de la política, y si esta ha contribuido a resolver el problema del que surgió.

Tras la revisión y contextualización de los principales conceptos vinculados con las políticas públicas, así como de los mecanismos de seguimiento y evaluación desde la perspectiva del control

fiscal en el estado del arte, se desarrolla el análisis de la Política Pública sobre la Protección y Bienestar de los Animales, que constituye el propósito central de este producto académico.

3.1.3. Política Pública sobre la Protección y Bienestar de los Animales

Mediante la Ordenanza N° 49 del 26 de diciembre de 2023, se establece la Política Pública sobre Protección y Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia como respuesta a la necesidad de proteger los derechos de los animales y promover su bienestar. Esta política establece directrices para la prevención del maltrato, la promoción de una convivencia armoniosa y la sensibilización ciudadana sobre el valor de los animales en la sociedad.

La política tiene un enfoque de salud pública integral y de interdependencia entre seres humanos, animales y medio ambiente, bajo el concepto de “una sola salud, un solo bienestar”, abarcando estrategias en áreas como la educación, la salud pública, la participación de la ciudadanía y la gestión desde los territorios. La Ordenanza define como propósito central de la Política Pública la protección de la fauna silvestre y doméstica, a través de la ejecución de estrategias y directrices orientadas a garantizar su bienestar y cuidado en el Departamento de Antioquia. (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023)

De este propósito general se derivan varios objetivos específicos orientados a fortalecer la gestión en materia de bienestar animal. En primer lugar, se busca poner en marcha acciones que promuevan la protección integral de la fauna. En segundo lugar, se pretende desarrollar programas de capacitación dirigidos a las entidades y organismos responsables del manejo y cuidado animal. Y en tercer lugar, se plantea fomentar una conciencia educativa que contribuya a eliminar las prácticas de maltrato y promueva un trato digno hacia los animales, desde una perspectiva basada en el respeto a todas las formas de vida.

Así mismo, la política se estructura en tres ejes principales también establecidas en la Ordenanza 043 de 2023, cada uno con sus acciones específicas, intervenciones y estrategias:

Eje 1: Fomento del trato digno hacia los animales a través de la promoción de la conciencia educativa en bienestar animal.

En este eje, se busca la conciencia educativa para que la ciudadanía en general, los funcionarios públicos y los tenedores de animales se eduquen y sensibilicen en torno a la protección y bienestar animal, fomentado un trato digno y eliminando comportamientos inadecuados que conlleven al maltrato animal.

Eje 2: Fortalecimiento de directrices orientadas a la protección y el bienestar de la fauna.

En este eje se incluye crear o adecuar centros de protección y bienestar animal, sistematizar datos relacionados con animales, la eliminación de vehículos impulsados por tracción

animal y otras medidas y lineamientos que favorecen la protección y bienestar de los animales.

Eje 3: Apoyo a entidades y organismos competentes en la gestión de la protección y el bienestar animal.

Se busca brindar apoyo a entidades que se encargan de la protección y el bienestar animal, desarrollando aptitudes técnicas y suministrando recursos humanos y legales; optimizando la capacidad de las administraciones locales a través de la coordinación interinstitucional.

De igual manera, la Ordenanza de la Política también define la construcción o elaboración de un plan de acción en el inicio de cada periodo de Gobierno con una vigencia de 4 años para la articulación de la Política con el Plan de Desarrollo Departamental. En ese sentido se logra visualizar que la Política define una periodicidad anual del seguimiento y evaluación y responsables, al respecto el Artículo 17 menciona:

Seguimiento y evaluación. El seguimiento se realizará de manera institucional con los actores responsables y el Comité Departamental de Bienestar Animal, los cuales evaluarán las acciones para medir el grado de avance, dificultades y retos en implementación de la política pública, de conformidad con el plan de acción elaborado por el Comité Departamental de Bienestar Animal. (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023)

Tal como lo determina la Ordenanza, la evaluación y seguimiento de la política pública desempeñan un papel determinante para medir la efectividad de la política, ayudan a determinar cuánto se ha logrado y avanzado y permite tomar acciones cuando se encuentren dificultades o se considere necesario.

3.2. Marco Legal y Normativo

La Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia se sustenta en la Ordenanza N.º 49 del 26 de diciembre de 2023, norma mediante la cual se adopta formalmente esta política y se deroga la Ordenanza N.º 61 de 2014. Dicha ordenanza define el objeto, el ámbito de aplicación y las definiciones clave para su implementación, así como las funciones del Comité Departamental de Bienestar Animal, incluyendo el seguimiento y la evaluación anual (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023). En adición, el documento técnico de la política pública elaborado por la Gobernación de Antioquia amplía el marco normativo, incorporando referencias a tratados, convenios y a la legislación internacional y nacional relevante en cuanto a protección animal (Gobernación de Antioquia, 2023)

En Colombia, otras disposiciones del ordenamiento jurídico que respaldan las políticas de protección y bienestar animal incluyen:

- La Constitución Política de Colombia: “los artículos que componen la Constitución Ecológica son los siguientes: 1, 2, 8, 49, 58, 63, 66, 67, 79, 80, 81, 82, 88, 95, 150, 215, 226, 267, 277, 289, 300, 310, 317, 330, 331, 332, 333, 334 y 366” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombia, 2025)
- Decreto 497 de 1973, que reglamenta la Ley 5 de 1972 sobre protección animal, que dio vida a las Juntas Defensoras de Animales.
- Ley 84 de 1989, que adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales.
- Ley 1774 de 2016, que establece medidas para la protección y el bienestar de los animales y promueve la formulación de políticas públicas en este ámbito.
- Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta ley señala como contravención tanto al tráfico ilegal de los animales silvestres como el maltrato que sobre estos se ejerza.
- Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en virtud de lo establecido en el artículo 324, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará la Política Nacional de Protección Animal.
- La Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2025–2034, la cual establece directrices para la protección integral de los animales y define mecanismos de evaluación y seguimiento para su implementación en el territorio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombia, 2025)
- Sentencia T-142 de 2023 de la Corte Constitucional, en donde reafirmó el deber de protección animal como una obligación moral y legal de los seres humanos.

En este sentido, la Política Pública de Protección y Bienestar Animal en Antioquia tiene un marco normativo tanto departamental, como nacional e internacional, que ha tenido evolución que va desde disposiciones iniciales en la Constitución hasta el reconocimiento de los animales como seres sintientes. Así entonces, en un inicio se plantearon las bases del deber estatal y ciudadano en torno a proteger el ambiente y la biodiversidad en la Constitución Política de 1991, posteriormente, en el Decreto 497 de 1973 y la Ley 84 de 1989 se representaron los primeros intentos de regulación formal, siendo esta última la que tipificó el maltrato y estableció sanciones.

A pesar de todos estos avances, se destaca la Ley 1774 de 2016, que reconoció a los animales como seres sintientes y obligó al Estado a formular políticas públicas de protección, además de endurecer las sanciones por maltrato. A partir de esta norma se consolidaron ajustes en otras normativas hasta consolidar lo que se conoce hoy como la política pública de Protección y Bienestar Animal en el Departamento.

De tal forma, este marco normativo, no sólo fortalece la legitimidad de la política, sino que también plantea el reto de garantizar su cumplimiento efectivo y sólo en su formulación.

4. RESULTADOS

En esta sección se presentarán los resultados y principales hallazgos del estudio de los mecanismos de evaluación y seguimiento desde el Estado del Arte y la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales, al igual que la entrevista realizada al enlace o encargado de la ejecución de la Política Pública de la Gobernación de Antioquia y el análisis de las fuentes de información. En ese mismo sentido se evidenciaron los mecanismos de evaluación y seguimiento a las políticas públicas desde la óptica de control fiscal con los que cuenta la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales, que es el fin último del artículo.

4.1. Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde el Estado del Arte y la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales.

Para lograr una comprensión integral de la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales es esencial examinar la ordenanza que la establece y el estudio técnico que la respalda. Estos documentos, como se mostró anteriormente, definen los objetivos, principios, directrices, estrategias y mecanismos de seguimiento y evaluación existentes para una correcta ejecución de la política, que propende por el bienestar de los animales y buscan fortalecer la educación en torno a su protección y cuidado.

En la siguiente tabla se realiza una matriz comparativa entre los mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde el Estado del Arte y los definidos en la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia. Este comparativo cuenta con una columna de *Análisis*, en donde se realiza una evaluación a partir de la entrevista con el encargado de la ejecución de la Política Pública de la Gobernación de Antioquia Juan David Montoya de la Gerencia de Protección y Bienestar Animal, sobre si este mecanismo está definido dentro de la Política o si el mecanismo lo implementa la entidad ejecutora para el seguimiento y evaluación así no esté dentro de la Ordenanza definido.

Tabla 1. Matriz de comparación entre los Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde el Estado del Arte y la Política Pública.

Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde el Estado del Arte		Objetivo del mecanismo	Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde la Política Pública	Análisis
Indicadores	Indicadores de gestión	Miden insumos y actividades (eficiencia)	La Política no define indicadores de evaluación y seguimiento de ningún tipo, pero define la construcción de un Plan de Acción cuatrienal en el que podrían quedar inmersos.	La Política no define indicadores de evaluación y seguimiento, pero define la construcción de un Plan de Acción cuatrienal que debería tener su respectiva batería de indicadores. En el momento de la entrevista, aún no se había elaborado el plan de acción que debía ser construido para este cuatrienio. Sin embargo, el Plan de Desarrollo Departamental tanto el anterior como el vigente incluyen indicadores de producto y resultado que permiten medir su impacto y resultados. Este hecho genera un retroceso en la implementación de la política, ya que, depende de la voluntad política del gobierno de turno la incorporación de indicadores que permitan medir el avance para alcanzar los objetivos y metas que se trazaron en la política.
	Indicadores de producto	Miden bienes y servicios entregados (eficacia)		
	Indicadores de resultado Efectividad	Miden cambios en bienestar o impacto, es decir la efectividad de las acciones o productos entregados		
Planes de acción		Documento que mide y traza, a través de indicadores, el avance de los objetivos planeados. Estos están integrados en	La política define la construcción de Plan de acción al inicio de cada gobierno por parte del Comité Departamental	En el momento de la entrevista se evidenció que actualmente aún no se cuenta con el plan de acción por parte del Comité

Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde el Estado del Arte	Objetivo del mecanismo	Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde la Política Pública	Análisis
	los Planes Nacionales y Departamentales de Desarrollo, estos constituyen una base legal y operativa para la evaluación de resultados. Las políticas públicas pueden trazar sus propios planes de acción para alcanzar sus metas y objetivos	del Bienestar Animal, para armonización entre le Plan de Desarrollo Departamental y la Política Pública.	Departamental del Bienestar Animal para este cuatrienio. Este hecho representa una debilidad en la implementación de la política por falta de mecanismos que permitan evidenciar los avances o retrocesos en su implementación
Agenda anual de evaluaciones	Documentos que presentan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso evaluativo de una política.	La política define evaluaciones anuales por parte de Comité Departamental de Bienestar Animal, así como una evaluación cada dos años de la Red Departamental de Bienestar Animal en conjunto con los informes de las Universidades y las evaluaciones de la Asamblea Departamental.	Actualmente la entidad ejecutora de la apolítica no cuenta con evaluaciones anuales por parte del Comité Departamental de Bienestar Animal, ni de la Red Departamental de Bienestar Animal. Esta falencia representa, que no se pueda evidenciar hallazgos, conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso evaluativo de una política.
Procesos participativos	La participación de la sociedad civil y los actores sociales en las fases de seguimiento y evaluación puede enriquecer los procesos, asegurar la pertinencia y fomentar la apropiación de los resultados	No evidencian dentro de la Política de la descripción de este mecanismo de evaluación y seguimiento, sin embargo, dentro de la política se define la participación de la sociedad dentro de los	Se evidencia de que en la formulación de la política prima la opinión de la comunidad involucrada en las diferentes etapas del ciclo, además de que se evidencia de que la Asamblea Departamental de Antioquia hace control político sobre esta política,

Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde el Estado del Arte	Objetivo del mecanismo	Mecanismos de evaluación y seguimiento definidos desde la Política Pública	Análisis
		escenarios de control y seguimiento considerados al crear la política.	lo que constituye un proceso de participación política. De igual manera, se observa que se articula la entidad ejecutora con las Corporaciones Autónomas Regionales del departamento de Antioquia generando procesos de participación de diferente índole.
Informes de seguimiento	Documentos que presentan los hallazgos, observaciones, conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso evaluativo de una política	La Política define que el seguimiento estará a cargo de cada una de las Secretarías líderes, las cuales tendrán como objetivo la generación de informes anuales del desempeño programático de los componentes de la política y su respectiva ejecución.	De acuerdo con la entrevista, no se cuenta a la fecha con informes de seguimiento a la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales por parte de los encargados.

Fuente: Construcción propia con ayuda de (Montoya, 2025); (Contraloría General de Antioquia, 2024); (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023); (Círrera, 2005) y (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2024)

A través de la Tabla 1, es posible identificar que la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia reconoce y considera la necesidad de instrumentos formales de seguimiento y evaluación entre los que se encuentra: Plan de Acción, Agenda anual de evaluaciones e informes de seguimiento. Desde la óptica de control fiscal estos mecanismos son insumo que permitirían al ente de control realizar un análisis de medición de la: eficiencia, eficacia, economía, efectividad en la ejecución de los recursos públicos asignados a la política. Estos resultados permiten evidenciar que la política pública, desde la ordenanza, establece mecanismos de evaluación y seguimiento. No obstante, la mayoría de estos mecanismos no se encuentran operativos. No hay un de plan de acción, una batería de indicadores y además, no se

han producido las evaluaciones ni los informes de seguimiento esperados. Lo anterior representa un gran desafío para los actores involucrados en el hecho de no poder retroalimentar el grado de avance, dificultades y retos en la implementación de la política pública.

Aunque los informes de evaluación de la Política Pública por parte de la Contraloría General de Antioquia han sido una herramienta fundamental para ejercer control fiscal sobre su implementación, permitiendo evaluar avances e identificando puntos de mejora para fortalecer la gestión institucional y garantizar el Bienestar Animal en el Departamento, esto representa un desafío para el control fiscal. Una vez que no es posible contar con la operatividad de los mecanismos definidos en la misma política pública, que servirían de insumo para la ciudadanía veedora y para la construcción de una retroalimentación de la entidad ejecutora de la política.

Si bien, la política pública aún no cuenta con indicadores propios aprobados en su plan de acción, el cual se encuentra en proceso de revisión, el Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027 incorpora cuatro indicadores de producto relacionados con bienestar animal, como lo son: la esterilización de caninos y felinos, la cofinanciación de infraestructura para el bienestar animal, el apoyo a prestadores del servicio de atención integral de animales y la atención de animales en condición de indefensión o vulnerabilidad. No obstante, en la evaluación realizada por la Contraloría General de Antioquia, como el ente de control, se evidencia que solo se reporta información correspondiente a dos de estos indicadores: esterilización de caninos y felinos y la cofinanciación de infraestructura para el bienestar animal, lo que indica que el ente ejecutor aún no tiene estos dos indicadores como insumo para la implementación de la política, lo que permite concluir y evidenciar la necesidad de una batería amplia de indicadores que permitan el cumplimiento de los objetivos trazados dentro de la política de bienestar y protección animal que no esté atada a la voluntad del gobernante de turno para lograr un seguimiento oportuno y sistemático a los resultados alcanzados.

En este contexto, aun cuando las políticas públicas cuenten con una batería de indicadores propios, estos deben mantener coherencia y articulación con los Planes de Desarrollo Departamentales, garantizando su alineación con las metas estratégicas del territorio y con los propósitos institucionales en materia de bienestar animal. Lo cual permitiría fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación, facilitar la verificación del uso eficiente de los recursos públicos, medir los avances reales en la implementación y promover una rendición de cuentas transparente respecto de los resultados obtenidos.

En conclusión, de acuerdo con el análisis realizado, la política pública cuenta con unos mecanismos de evaluación y seguimiento claros, pero su debilidad radica claramente en la implementación. Estos mecanismos servirían de insumo a los entes de control para su evaluación y evidenciar eficiencia, eficacia, economía, efectividad con la que se ejecuta la política, pero la operatividad de los mismos limita una evaluación coherente de los objetivos inicialmente trazados, planteando así un gran desafío en términos de planeación y rendición por parte del Comité

Departamental de Bienestar Animal y las secretarías líderes, donde el reto no radica en el planteamiento de mecanismos si no en su operatividad, articulación institucional y validación técnica y social que permita avanzar hacia una protección real y sostenible del bienestar animal en el departamento de Antioquia.

4.2. Mecanismos de evaluación y seguimiento, desde la óptica de control fiscal, que servirían de insumo a la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales.

El reconocimiento de que existen mecanismos de evaluación y seguimiento que facilitarían el trabajo de los organismos de control, en la medición del desempeño de una política pública, es esencial para lograr que los ejecutores de las consideren en su diseño y ejecución. El resultado del análisis del estado del arte permite identificar que las contralorías del país analizadas usan diferentes metodologías para la evaluación de las políticas públicas. A continuación, se evidencia el resultado del análisis:

Tabla 2. Metodologías de evaluación de las políticas públicas usados por las Contralorías territoriales desde el Estado del Arte y analizado desde la Política Pública.

Metodologías de evaluación de las políticas públicas usados por las Contraloría territoriales, desde el estado del arte	Metodología	Análisis
Contraloría Distrital de Medellín	Esta contraloría usa la metodología de “reloj de arena” con el uso de los procesos de control fiscal macro y micro, en esta se analiza: Análisis de indicadores, análisis del presupuesto, medición de programas dirigidos a promover la política pública, contrastar la información proporcionada por los sujetos de control, con la entregada por usuarios o beneficiarios de los programas y establecer los resultados cuantitativos, cualitativos y el impacto alcanzado por la política.	En contraste con la política pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales, se observa que claramente se requiere desde la política tener definidos: la batería de indicadores, la definición de los programas dirigidos a la política pública y un presupuesto claro para la ejecución de esta. Las metodologías de las diferentes contralorías parten del hecho de poder tener claramente definidos

Metodologías de evaluación de las políticas públicas usados por las Contraloría territoriales, desde el estado del arte	Metodología	Análisis
Contraloría General de Antioquia	La metodología usada por la Contraloría departamental se compone de cinco componentes: preparación, formulación, evaluación, pertinencia y utilidad, y cobertura territorial; que permiten analizar la coherencia normativa, la planeación, la ejecución y los resultados de las políticas públicas. Usa como insumos la batería de indicadores de producto y resultados para cuantificar la eficiencia, eficacia, efectividad y ejecución presupuestal, esta metodología analiza cualitativamente los avances desde cada componente	estos mecanismos para lograr una correcta medición de la eficiencia, eficacia, economía y efectividad con la que se ejecuta la política. En el presente análisis se evidencia que la política, a pesar de que lo tiene definido en su marco normativo, no tiene una batería de indicadores propiamente definidos a través del plan de acción u otro instrumento que permitan una medición de resultados cuantitativos. Lo anterior representa un desafío para para medir los avances y si esta ha permitido avanzar en la solución del problema público. El hecho de que la política no tenga claramente definidos sus indicadores la hace dependiente de la voluntad política del gobernante de turno, ocasionando que no exista trazabilidad verificable entre los indicadores de producto y resultado, es decir línea base claramente definidas que permitan establecer si la política está siendo realmente útil en su implementación o si requiere ajustes.
Contraloría Distrital de Cartagena	La contraloría distrital de Cartagena usa la metodología en donde articula a la cadena de valor de las políticas públicas. Esta se desarrolla en tres fases: construcción del sistema de seguimiento a las metas, actividades de monitoreo y generación de productos evaluativos, lo anterior, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, la entidad analiza la productividad, eficiencia, eficacia y calidad del gasto, en coherencia con los principios de economía, equidad y transparencia.	
Contraloría Municipal de Itagüí	Esta contraloría territorial usa uno de los tipos de auditoría para la evaluación de las políticas públicas. Esta auditoría es la de desempeño definida por la GAT 4.0. Para la ejecución de esta metodología, la contraloría hace una análisis del control de gestión en donde se analiza los resultados de los programas o proyectos que enmarcan la política pública, luego se	También llama la atención que la política no tenga un presupuesto fijo de destinación específica que permita su implementación, esto desde las diferentes metodologías de los entes de control fiscal genera que la medición de la ejecución presupuestal varíe dependiendo, nuevamente, de la voluntad política

Metodologías de evaluación de las políticas públicas usados por las Contraloría territoriales, desde el estado del arte	Metodología	Análisis
	realiza el estudio de la gestión de legalidad en el que se verifica el cumplimiento normativo que contiene o enmarca la política, así como el control financiero en donde se verifica la gestión presupuestal, para luego realizar la evaluación de la gestión del control fiscal interno en donde se hace la descripción de los controles internos de carácter fiscal que afectaron la efectividad en la gestión de la política pública	del gobernante de turno, al ser este el que asigne las partidas presupuestales y que esto represente un estancamiento o retroceso en los avances de la implementación. Ahora bien, en la metodología de evaluación de la política pública a través de la auditoría de desempeño y el “reloj de arena” usada por la Contraloría Municipal de Itagüí y la Contraloría Distrital de Medellín, respectivamente, va más allá al verificar la percepción de los beneficiarios, es decir medir el impacto de las acciones ejecutadas. Para esto la Política pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales
Contraloría General de la República	Esta entidad usa una metodología con enfoque mixto orientado a analizar el problema por el que política pública fue creada y a evaluar los resultados de las acciones ejecutadas y si están han logrado alcanzar las metas propuestas. Esta metodología evalúa la ejecución y distribución de los recursos asignados para la implementación y desarrollo de la política, y si esta ha contribuido a resolver el problema del que surgió.	

Fuente: Construcción propia a partir de la bibliografía (Contraloría General de Antioquia, 2025); (Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, 2019); (Contraloría General de Medellín, 2020); (Contraloría General de la República, 2024); (Contraloría Municipal de Itagüí, 2025).

El análisis comparativo entre los diferentes mecanismos de evaluación y seguimiento aplicados por las diferentes contralorías del país analizadas, evidencian una diversidad metodológica, pero que en todos los casos buscan garantizar la correcta medición de la eficiencia, eficacia, efectividad y economía de las políticas públicas. Todas parten de una batería de indicadores, de unos programas claramente definidos y de unas partidas presupuestarias claras que permitan la ejecución de sus respectivas evaluaciones.

Al realizar el comparativo con la Política Pública sobre la Protección y Bienestar de los Animales se hace visible una distancia entre los estándares de control fiscal y los mecanismos definidos en la política. Lo anterior, debido al hecho de que la política no tenga claramente definidos su batería de indicadores y un presupuesto con destinación específica, con los cuales

medir su avance y permitan su implementación, esto la hace dependiente de la voluntad política del gobernante de turno, ocasionando un vacío estructural desde su creación que impide identificar desviaciones y anticipar riesgos en la ejecución. En este caso, la Política Pública de Bienestar Animal corre el riesgo de convertirse en un instrumento declarativo sin mecanismos de control real, reproduciendo la brecha entre el diseño y la acción pública.

Sin embargo, es importante mencionar que, si los mecanismos contemplados por la ordenanza se implementaran de manera efectiva, se fortalecería de forma sustancial el control fiscal y la gobernanza pública en el departamento. La formulación y puesta en marcha de un plan de acción cuatrienal con indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad permitiría establecer una trazabilidad entre la inversión y los resultados obtenidos, así como medir el impacto en la reducción del maltrato y abandono animal siguiendo los lineamientos del DNP y la OCDE (2021). Asimismo, la aplicación de evaluaciones anuales y participativas incorporaría el aprendizaje organizacional y la voz ciudadana, potenciando la transparencia y la rendición de cuentas. En consecuencia, el seguimiento sistemático no solo garantizaría la eficiencia presupuestal, sino también la legitimidad institucional ante la sociedad civil, al asegurar que los recursos se traduzcan en resultados tangibles para la protección de los animales.

Si el ente ejecutor incorporara los lineamientos metodológicos y las buenas prácticas documentadas en el estado del arte, podría avanzar hacia un modelo de autoevaluación más técnico, riguroso y preventivo. La adopción de estas metodologías fortalecería la capacidad interna de seguimiento, facilitaría la detección temprana de debilidades en la ejecución, optimizaría el uso de los recursos públicos y promovería procesos de mejora continua, sustentados en evidencia. En ese sentido, la implementación de evaluaciones periódicas bajo criterios de eficiencia, eficacia y transparencia no solo mejoraría la gestión institucional, sino que también contribuiría a garantizar una política pública más efectiva, sostenible y alineada con los principios del control fiscal moderno.

Grosso modo, el análisis comparativo de las metodologías utilizadas por las contralorías territoriales permite evidenciar que el ejecutor de la Política Pública sobre la Protección y Bienestar de los Animales en Antioquia requiere fortalecer la estructura de los mecanismos de evaluación y seguimiento mediante la formulación de una batería de indicadores, la construcción de un plan de acción con metas verificables y un presupuesto definido. Esto permitiría al organismo de control la aplicación de metodologías con un enfoque cualitativo y cuantitativo que permitan la medición de la eficiencia, la eficacia y el impacto real de las acciones implementadas. Esto fortalecería la trazabilidad de la ejecución de la política y favorecería la transparencia institucional, además de posibilitar la mejora de la gestión pública.

5. DISCUSIÓN

Con el análisis realizado se identificó que, si bien la Ordenanza 049 de 2023 de la Política Pública sobre Protección y Bienestar de los Animales del Departamento de Antioquia establece unos mecanismos de seguimiento y evaluación desde la óptica de control fiscal, en la práctica estos mecanismos no han sido operativos totalmente. Esta diferencia entre lo normativo y lo operativo ha sido destacada por autores como Cirera (2005), quien resalta que una política pública efectiva no sólo debe enunciar objetivos, sino también disponer de mecanismos sistemáticos y funcionales de monitoreo que orienten su mejora continua. La falta de implementación del plan de acción cuatrienal limita la capacidad real de la política para cumplir con sus objetivos, contradiciendo lo señalado por el Departamento Nacional de Planeación (2023), quien sostiene que la calidad del seguimiento incide directamente en la eficiencia y pertinencia de las decisiones de la política pública.

En la comparación entre las metodologías de las contralorías territoriales, se observa como la política pública que busca la protección y bienestar de los animales carece de insumos que permitan una correcta aplicación de las metodologías de evaluación desde el control fiscal. A pesar de que la ordenanza departamental establece algunos instrumentos como: el plan de acción cuatrienal, las evaluaciones y los informes de seguimiento, estos no se encuentran operativos, lo que limita la posibilidad de medir el desempeño institucional. En general las diferentes metodologías de evaluación analizadas usan como insumo técnico una batería de indicadores de productos y resultados bien estructurados y con presupuestos definidos. La ausencia de estos elementos desde la concepción de la política pública demuestra un obstáculo para la medición y trazabilidad de la eficiencia, eficacia, economía y efectividad de la implementación.

Desde la óptica del control fiscal, la ausencia de estos elementos, vuelven la ejecución de la política, dependiente de la voluntad política del gobierno de turno. Esto representa un riesgo para la transparencia y rendición de cuentas de la política pública, ya que, no existen mecanismos que garanticen una trazabilidad de los recursos, ni la evaluación del impacto de las inversiones públicas realizadas en la ejecución de la política.

Por lo tanto, este estudio permite visibilizar la brecha entre el diseño y la ejecución de la política, logrando generar un valor agregado a la comprensión del control fiscal, en tanto evidencia cómo las disposiciones normativas no siempre se traducen en acciones efectivas o en resultados tangibles para la población objetivo. Además, resalta la importancia de reconocer el papel que cumplen los mecanismos de evaluación y seguimiento previamente diseñados y la necesidad de contrastarlos con los que efectivamente se han ejecutado con el fin de sustentar la consecución de impactos sostenibles en el tiempo y fortalecer la legitimidad institucional.

Este análisis realizado a la Política Pública sobre la Protección y Bienestar de los Animales en Antioquia también sirve para replicarlo a cualquier otra política pública del orden municipal o departamental en construcción, permitiendo que estos mecanismos sean incluidos desde el nacimiento y construcción de una política pública y que estos sean operativizados para lograr un correcto ejercicio desde el control fiscal. De adoptarse estas medidas, se garantizaría que toda política pública pudiera alinearse a los estándares metodológicos empleados por las contralorías territoriales permitiendo avanzar hacia un modelo con enfoques cuantitativos que permitan resultados coherentes, transparentes y orientados a salvaguardar los recursos públicos.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del análisis se evidenció que, aunque los documentos normativos y técnicos de la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en Antioquia plantean mecanismos de evaluación y seguimiento como: el plan de acción, los informes de seguimiento y evaluación, en la práctica no todos están en pleno funcionamiento. La falta de implementación de estos mecanismos limita el seguimiento efectivo de la política, dificultando la evaluación de sus resultados y el uso de los recursos públicos.

En ese sentido, se resalta la importancia de fortalecer los mecanismos de evaluación y seguimiento contemplados en la ordenanza y en el estudio técnico, teniendo en cuenta criterios claros de eficacia, eficiencia y efectividad para poder garantizar el control fiscal. Es importante también fortalecer las capacidades técnicas del Comité Departamental de Bienestar Animal, asegurando la alineación con el Plan de Desarrollo Departamental para que el control fiscal sea además preventivo y orientado al mejoramiento de la gestión pública. De igual forma, aunque se reconoce dentro de la ordenanza el rol de la sociedad, aún se necesita fortalecer mecanismos que vinculen diferentes miembros de la sociedad en los procesos de evaluación y seguimiento. Para avanzar hacia una política más transparente, resulta pertinente fortalecer espacios de participación ciudadana, garantizar el acceso oportuno a la información pública y fomentar la educación sobre el bienestar animal como asunto de interés colectivo.

Los resultados demuestran que la política pública requiere incorporar instrumentos de seguimiento y evaluación desde su creación para lograr un correcto ejercicio del control fiscal. Esto debido a que estas herramientas sean consideradas como herramientas necesarias en la política, pero no definidas dentro de ellas ocasionan que dependan de la voluntad política del gobernante de turno. El presente análisis ofrece una base replicable para la formulación o revisión de otras políticas públicas, al demostrar la necesidad, desde el control fiscal, de elementos que permitan la cuantificación de la eficiencia, eficacia, efectividad y economía con rigurosidad técnica.

Finalmente, se evidencia el papel determinante del control fiscal, al permitir identificar falencias entre lo planificado y lo ejecutado, contribuyendo a visibilizar riesgos de ineficiencia en

el uso de los recursos públicos. De esta manera, la consolidación de una política efectiva dependerá, en gran medida, del seguimiento y evaluación que se logre establecer para garantizar que los objetivos formulados trasciendan el plano declarativo y se materialicen en beneficios concretos para la población y los animales en el territorio.

ANEXO

A continuación, se presentan las respuestas obtenidas en la entrevista estructurada realizada al señor Juan David Montoya, coordinador de la Gerencia de Protección y Bienestar Animal y responsable de la Política Pública de Protección y Bienestar de los Animales. La entrevista, aplicada mediante correo electrónico, incluyó preguntas orientadas a conocer los avances, los mecanismos de evaluación y las estrategias de seguimiento implementadas, las cuales fueron:

1. ¿Qué avances significativos, en la ejecución de la política pública, podría resaltar desde la entrada en vigor de esta?

Respuesta: Resaltar el liderazgo de la Gerencia de Protección y Bienestar Animal en las jornadas de control de natalidad desarrolladas como apoyo a las administraciones municipales.

2. ¿Con qué mecanismos de evaluación y seguimiento, considera usted, cuenta la Política Pública de Protección y Bienestar Animal? ¿Son adecuados y acordes a la necesidad de la entidad?

Respuesta: La política pública en su artículo 17°. menciona que el seguimiento y evaluación, "se realizará de manera institucional con los actores responsables y el Comité Departamental de Bienestar Animal, los cuales evaluarán las acciones para medir el grado de avance, dificultades y retos en implementación de la política pública, de conformidad con el plan de acción elaborado por el Comité Departamental de Bienestar Animal", en razón a lo anterior, se viene adelantando la estructuración y aprobación del plan de acción dentro del Comité Departamental de Bienestar Animal.

3. ¿La política pública cuenta con un sistema de monitoreo formalizado o instrumentos específicos para su seguimiento? (por ejemplo, matrices de indicadores, tableros de control, evaluaciones periódicas).

Respuesta: En estos momentos se vienen aplicando los formatos y procedimiento que tiene la Gobernación de Antioquia para hacer seguimiento, es por eso que, en este año se están elaborando el plan de acción y batería de indicadores.

4. ¿Con qué frecuencia se realiza la evaluación de la política? ¿Quién la realiza?

Respuesta: El año pasado se realizó evaluación de la política por parte de la Contraloría General de Antioquia.

5. ¿Qué indicadores se utilizan para medir el cumplimiento y el impacto de la política?

Respuesta: Se vienen definiendo los indicadores con apoyo de funcionario Secretaría de Planeación/Dirección de Seguimiento y Evaluación a la gestión y políticas públicas, que se tendrán en cuenta para medir el cumplimiento de la política pública.

7. REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=10891&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2024). *Guía para el seguimiento de políticas públicas distritales*. Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia-seguimiento-politicas-publicas_final.pdf
- Asamblea Departamental de Antioquia. (Diciembre de 2023). *Ordenanza 049 de 2023*. Obtenido de Gobernación de Antioquia: <https://antioquia.gov.co/images/ordenanzas/2023/ORDENANZA%2049.pdf>
- Cirera, A. (2005). *Evaluación en el diseño de políticas públicas*. Obtenido de Repositorio Cdim: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/8703/6427-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. (2019). *Evaluación Políticas Públicas en Movilidad 2017*. Obtenido de <https://contraloriadecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2019/03/23-INFORME-EVALUACION-POLITICAS-PUBLICAS-EN-MOVILIDAD-2017.pdf>
- Contraloría General de Antioquia. (2024). *Informe Consolidado de Control de Resultados Políticas Públicas del Departamento de Antioquia*. Obtenido de https://contraloria-general-de-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloria-general-de-antioquia/content/files/001272/63568_consolidado-politicas-publicas-final-2024.pdf
- Contraloría General de Antioquia. (2025). *Guía Metodológica para evaluar las política públicas del Departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas*. Medellín.
- Contraloría General de Antioquia. (Enero de 2025). *Resolución 202550000083*. Obtenido de <https://www.contraloriadeantioquia.gov.co/>
- Contraloría General de la República. (2024). *Análisis sectoriales y políticas públicas*. Obtenido de Página oficial Contraloría General de la República: https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/vivienda?p_p_id=com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_mchi&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view
- Contraloría General de Medellín. (2020). *Metodología para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Medellín*. Obtenido de Cdm.gov.co: <https://www.cdm.gov.co/cgm/Paginaweb/N/Resoluciones%20Circulares%20y%20Otros%20actos%20administr12/152->

2020%20ANEXO%20DE%20LA%20RESOLUCI%C3%93N%20EVALUACI%C3%93N%20DE%20LAS%20POL%C3%8DTICAS%20PUBLICAS.pdf

Contraloría Municipal de Itagüí. (2025). *Auditoría de Desempeño 13 - 2025*. Obtenido de Página Oficial Contraloría Municipal de Itagüí: https://contraloria-municipal-de-itagui.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloria-municipal-de-itagui/content/files/000101/5023_informedefinitivo132025_pp_salud_mental.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Manual de Evaluación de Políticas Públicas*. Obtenido de Página web oficial DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-01%20Manual%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Políticas%20P%C3%BAblicas.Pu.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Sinergia*. Obtenido de Guía de seguimiento a políticas públicas: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf

DNP. (2025). *Planeación Institucional*. Obtenido de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/Direccion-general/oficina-asesora-planeacion/Paginas/planeacion-institucional.aspx

Gobernación de Antioquia. (2023). *Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia*. Obtenido de <https://bienestaranimal.antioquia.gov.co/wp-content/uploads/2023/06/Politica-publica-de-bienestar-y-proteccion-animal-.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Colombia. (Mayo de 2025). *Minambiente.gov.co*. Obtenido de Política Nacional Protección Bienestar Animal 2025 - 2034: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal_7_5_25.pdf?utm_source=chatgpt.com

Montoya, J. D. (Julio de 2025). Preguntas sobre la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales. (C. Bedoya, & Y. Marin, Entrevistadores)

Ordóñez, G., Centeno, J. P., Santander, D., Llanos, O., Sierra, M., & Remolina, J. P. (2018). *La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: el caso de la E2+SGR en Colombia*. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: [https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/download/5439/6810#:~:text=Evaluaci%C3%B3n%20seg%C3%BAn%20su%20temporalidad,et%20al.%2C%202013\)](https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/download/5439/6810#:~:text=Evaluaci%C3%B3n%20seg%C3%BAn%20su%20temporalidad,et%20al.%2C%202013))

Rendón, J. E. (2023). *Función ciudadana en el control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín a las políticas públicas medioambientales: hacia una ciudadanía activa*. Obtenido de Revistas IUE: <https://revistas.iue.edu.co/index.php/nuevodercho/article/view/1523/1646>

Rojas, D., & Echavarría, A. (2022). *El diseño del seguimiento de las políticas públicas*. Obtenido de Editorial Eafit:
<https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/163/192/580?inline=1>

Secretaría Distrital de Ambiente. (30 de octubre de 2019). *Oab.ambiente.gov.co*. Obtenido de Secretaría Distrital de Ambiente: https://oab.ambientebogota.gov.co/politica-publica-distrital-de-proteccion-y-bienestar-animal/?utm_source=chatgpt.com



Mecanismos de evaluación y seguimiento de la Política Pública sobre la Protección y el Bienestar de los Animales en el Departamento de Antioquia, desde la óptica del Control Fiscal

by

[Contraloría General de Antioquia, Camila Bedoya Corrales, Yonny Sebastián Marín Soto](#)

is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Creado a partir de la obra en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2025/10/CAPE_ART_PP_PROTECCION_BIENESTAR_ANIMAL.pdf

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2025/10/CAPE_ART_PP_PROTECCION_BIENESTAR_ANIMAL.pdf

Fecha de publicación: 28 de octubre de 2025