

*El control fiscal una mirada bajo la constitución de 1991 \**

---

*The Fiscal control a look under the 1991 constitution*

*Estefany Álvarez Vega \*\**

**Resumen**

El control fiscal como mecanismo de vigilancia de las entidades administrativas ejerce una función relevante dentro del Estado pues a través de ella se garantiza el buen manejo de la administración de los recursos estatales, esto mediante los mecanismos de control posterior y gestión de resultados, también se estructura el control fiscal como un proceso instituido a través de principios y sistemas que buscan un ejercicio armónico del mismo para así lograr una adecuación a lo estipulado en la normatividad vigente y también en lo establecidos por la constitución de 1991.

**Palabras Clave**

Control fiscal – Control posterior – Control de gestión de resultados – Función de advertencia - Principios.

**Abstract**

Fiscal control as a monitoring mechanism for administrative entities has a relevant role within the State, because through it, good management of the administration of state resources is guaranteed, this through the mechanisms of subsequent control and management of results. structure the fiscal control as a process instituted through principles and systems that seek a harmonious exercise of the same in order to achieve an adaptation to what is stipulated in the current regulations and in what was established by the 1991 constitution.

**Key Words**

---

\*El siguiente trabajo de investigación es producto del proyecto de investigación Política Pública Y Control Fiscal de los grupos socio humanística del derecho y Derecho Público Francisco de Vitoria dentro de la línea de Corrupción.

\*\* Estudiante de X semestre de derecho de la Universidad Santo Tomas, perteneciente al semillero Ética pública, adscrito al grupo socio humanística del derecho y al grupo Derecho Público Francisco de Vitoria.

Fiscal control - Subsequent control - Control of results management - Warning function – Principles

## **Introducción**

El derecho como ciencia social hace descripciones e interpretaciones de fenómenos sociales, coyunturales, socio-políticos por lo que requiere una visión interdisciplinaria propia del enfoque cualitativo (Hernández et al, 2006, Pág. 12-14). El método del análisis jurisprudencial empleado en este trabajo se ubica dentro del modelo señalado como dogmática jurídica (Courtis, 2006). Esta ponencia es el resultado de la aplicación de instrumentos de captura y análisis de la información de **(43)** jurisprudencias de la **(Corte Constitucional)** acerca del Control Fiscal en Colombia, a su método, principios, procesos, entre otros; así como también a la interpretación que conlleva la propuesta del control fiscal como bien jurídico y como Derecho Fundamental

Al producirse la realización de la constitución de 1991, uno de los temas que ella traería consigo era el de cimentar un nuevo modelo para el control fiscal que abarcaría tanto los órganos que ejercerían el control, como los sistemas y procedimientos del ejercicio del mismo. Introduciéndose mejoras significativas en cuanto a la función de vigilancia de la gestión fiscal y gestión de resultados ejecutadas por los órganos que se establecieron.

Se incorporó también el sistema de control posterior y selectivo; pues en la ley 42 de 1923 la Contraloría desarrollaba un control previo y perceptivo el cual resultaba ineficaz para preservar el patrimonio público.

Definiendo entonces en su artículo 267 el control fiscal como la *función pública* que ejerce la Contraloría General de la República; esta entidad vigila la gestión fiscal de aquellas entidades que manejan erario de la nación. Se dio inicio con este artículo al control posterior y selectivo, aplicado acorde a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la ley. La misma ley puede autorizar que para ciertos casos excepcionales, se realice también control y vigilancia a empresas privadas, solo si estas han sido escogidas por medio de concurso público de méritos y contratadas a través del Consejo de estado. También se estableció en el mismo artículo 267 como se organizaría dicha vigilancia en la cual se debía incluir “un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”

El control fiscal se adaptó entonces al enfoque innovador que contempla la Constitución Política de Colombia en términos políticos, sociales y económicos. De tal manera que la corporación constitucional en pronunciamiento C- 167 de 1995 enunció que: “Con la promulgación de la Constitución de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del nuevo estado social de derecho” (Sentencia C 167, 1995) Basándose en los principios que enuncio la misma norma.

A raíz de la reforma del precepto del control fiscal, también se contextualizan nuevos conceptos como el del cambio de control previo y perceptivo a control posterior y selectivo, el cual conduce al control de gestión y resultados, entonces ¿realmente la constitución de 1991, optimizo las dinámicas que Colombia emplea para la vigilancia y supervisión fiscal? se hará entonces un análisis de estas nociones a partir de algunos autores y también de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional.

### **Control previo y posterior**

El control previo se consideró ineficaz e inadecuado para el desarrollo de las facultades que le correspondían a la Contraloría, cuando los organismos encargados acumulaban una cantidad desmedida de investigaciones que excedían su capacidad de operación, todo esto por entenderse que el control fiscal se limitaba solo a la Contraloría como tal y no a su funcionario encargado. Con la transformación al control posterior, el control previo pasó a ser responsabilidad propia de la administración de cada entidad pública y surge el control interno; lo que dio como consecuencia erigir mayor responsabilidad a sus directivos. Afirma que la constitución de 1991: “Considero que solo en la medida en que el administrador público sea autónomo, con poder real para gerencia, sin la intromisión de la Contraloría, puede definirse medirse con precisión su responsabilidad”. (Turbay C. V., 1998 , pág. 95).

Lo que reconoce que las funciones de la institución encargada del control fiscal, en este caso, la Contraloría estará enfocada en establecer cuantitativamente el control interno necesario, y verificar que estos sean eficaces y eficientes para el cumplimiento de sus objetivos. No obstante, a lo anterior conviene advertir que el control interno esta en cabeza de la dirección de cada entidad administrativa.

El artículo 5 de la ley 42 de 1993 define como control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por aquellos que son sujetos de control y de los resultados obtenidos de los mismos ; y el control selectivo como la elección que se hace por medio de un “procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, cuentas de operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal” (Duarte, 2016, pág. 08) ; lo anterior hace referencia a que el control fiscal está supeditado a la terminación de las diversas gestiones administrativas requeridas para la eficiente prestación de los servicios aludidos en la ley 42.

Para entrar en detalle acerca de la supervisión posterior, esta puede enmarcarse en tres diferentes categorías: general, limitado o especial. La primera de ellas se refiere al estudio detallado de la contabilidad y del registro contable de la totalidad de transacciones presupuestarios, ya sea las de ingreso o gasto; El control limitado, por su parte, hace referencia a una selección exclusiva y determinada de operaciones y registros contables y el control especial se refiere al análisis específico y completo de operaciones contables, pero este grupo que se elige se examina de forma completa y exhaustiva. Teniendo entonces el especial y el limitado como controles selectivos.

El primer pronunciamiento de la Corte Constitucional a cerca del control posterior y selectivo; fue en la sentencia C-577 de 2009 pues mencionó que dicho control se desarrollaba principalmente en dos escenarios, frente al primero se ejerce la función fiscalizadora con auditorías seleccionando de manera selecta los sujetos objeto de supervisión para posteriormente realizar los informes pertinentes. Si como resultado de esta labor se logran inferir indicios que configuren un posible perjuicio y detrimento económico estatal, se procede al segundo escenario, es decir la iniciación, trámite y conclusión del proceso de responsabilidad fiscal.

En el desarrollo de estos dos momentos podía presentarse que los órganos en cuestión pudiesen emitir advertencias cuando observaran en la primera fase que podría haber una afectación en los bienes que las entidades administrativas tenían a su cargo, de este modo se prevenía el posible inicio de un proceso, así no se llegaría a la segunda fase

Lo anteriormente expuesto se señala en la sentencia C-103 de 2015 esta Corporación afirma que para el constituyente la supervisión intrínseca establecida en el art. 209 y 269 de la Constitución, es un mecanismo alterativo que permite alcanzar los propósitos para los

cuales se creó la función de advertencia , ya que las instituciones encargadas de esta vigilancia pueden corregir las contingencias que se presenten en la gestión de cada entidad para que así se puedan cumplir las metas y adecuar eficientemente el manejo del erario público que tienen a su cargo. Del mismo modo el hecho de que el control interno sea quien emita este tipo de advertencias, dice la corte: “respetar los límites constitucionales que se derivan del carácter posterior del control externo y de la prohibición dirigida a la Contraloría de ejercitar funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”. (Sentencia C 103, 2015)

Se entiende entonces que la Contraloría para no influir y promover el control previo interno, no debe ejercer la función de advertencia y los órganos encargados en cada una de las entidades administrativas y general las que se encuentran bajo vigilancia fiscal que realizan el control interno; pueden formular controles preventivos y emitir advertencias para que la administración pueda implementarlas esto por facultades atribuidas por las Superintendencias

Esto es relevante porque a raíz de este fallo de la Corte se presenta una situación bajo la cual, al declararse inexecutable el artículo 5 del decreto 267 de 2000 ya no se le permite a la Contraloría proporcionar advertencias que permitan avisar de potenciales peligros de detrimentos en el erario público en la fase de ejecutoria contractual; es decir se prevenía graves riesgos que comprometieran el patrimonio público, por lo que debía entonces intervenir la contraloría y ejercer la función de control posterior sobre los hechos que así se identificarán.

En la sentencia el accionante sustenta que ese control debe ser aplicado de forma posterior, no anterior. Afirmando también que esta función de advertencia vulnera la prohibición que tiene la Contraloría de desempeñar funciones administrativas, lo que podría dar como consecuencia que las advertencias que se hicieran sobre un determinado tema podrían interferir en el proceso decisorio administrativo de las instituciones públicas que están bajo su vigilancia.

Al respecto la contraloría se pronuncia enunciando que el control de advertencia esgrime solamente en casos excepcionales y que así se evita que se incurra en detrimentos patrimoniales públicos que causen un daño inminente, explicando también que esta función no tiene carácter obligatorio en ninguna circunstancia por lo que las entidades no se verán

coaccionadas a actuar de cierto modo si así no lo desean, buscando en sí que las entidades reevalúen de manera preventiva la forma en que están ejerciendo la gestión de contratos o de diferentes acciones que involucren capital público, es así como a las entidades les advierte la contraloría y son ellas quienes asumen si lo toman o no .

Sin embargo, la Corte argumenta que esta función de advertencia es inconstitucional respecto al artículo 267 de la Constitución, así con ella se logren objetivos legítimos; pues da a la contraloría una modalidad de control previo, la cual se materializa anticipadamente y sobre las decisiones administrativas que se tomen.

Asegura la Corte que hay otros instrumentos contemplados en la constitución para la protección y preservación del erario público en la fase ejecutoria contractual, *Verbi gratia*, el control fiscal interno el cual se enfoca en obtener los objetivos que la advertencia reviste como figura constitucional, y se desarrolla a su vez con advertencias hechas por la superintendencia.

### **Control de gestión y resultados**

Previo a la Constitución Política de 1991, se entendía el control fiscal como un control numérico, pues sus funciones y competencia solo se limitaban a observar y calcular la precisión de las operaciones contables de diferentes entidades entendiéndose lo anterior como el examen de la inexistencia de incongruencias contables, y si se presentaban lo que vendría a continuación sería una investigación fiscal. Sin embargo con la promulgación de la Constitución de 1991, se aumentaron las funciones que le corresponden a la contraloría como ente del estado; logrando así mayor eficacia y validez para la protección del interés general de la nación. Es por ello que enuncio: “La Constitución Política de 1991 dio una nueva dimensión al concepto de control fiscal en el país y abrió un nuevo espacio para su ejercicio, cambiando la noción del control numérico por la de control de gestión y resultados, eliminando la modalidad de control previo por un moderno sistema de posterior y selectivo” (Turbay C. V., 1998 , pág. 294)

Al ser este un servicio para todo el país, se necesita que se establezcan procedimientos, sistemas y principios básicos además de los enunciados en la Carta Política, al respecto la Corte en la sentencia C 167 de 1995, menciona que es imprescindible articular la integridad de la vigilancia fiscal con los parámetros de posterioridad selectividad: “el hecho de que el

control a la gestión fiscal haya sido previsto como posterior y selectivo de ninguna forma implica que deje de ser integral, puesto que comprende tanto el control financiero, como el de legalidad, de gestión y de resultados” (Sentencia C 167, 1995)

Según lo anterior los sistemas que conforman el control fiscal son, primero el *control financiero* el cual según el art 10 de la ley 42/1993 se concibe a modo de estudio que se ejerce, con el ánimo de determinar si los estados financieros de una entidad pública reflejan los resultados de sus operaciones. Por otro lado, el control de legalidad lo define el artículo 11 de la misma ley este alude a la certificación de las operaciones de orden administrativo, financiero y económico de una institución para establecer que su ejecución haya atendido a la normatividad idónea y pertinente.

El último sistema que se integra dentro del control fiscal es el de gestión y resultados se contempla en el artículo 12 estipula que es aquel diagnóstico mediante el cual se practica para determinar de qué manera se logran las metas y propósitos de los sujetos objetos de control a través del seguimiento de estrategias y lineamientos acuñados por el aparato administrativo a cargo.

Así como estos sistemas, el control fiscal tiene determinados principios que fueron estipulados para hacer de este un ejercicio completo, armónico y exhaustivo, los principios constitucionales como lo señala (Moya Vargas, 2017) sustentan la esencia de los derechos fundamentales, los que a su vez llevan a la protección de los bienes jurídicos tutelados, trasladándose esta concepción al control fiscal, esto buscan los principios proteger que el patrimonio que las entidades tienen a su cargo sea empleado de una forma correcta.

Es así como el primer principio que rige los procedimientos en materia de control fiscal es la *autonomía* donde se enuncia que la gestión fiscal se ejerce de forma independiente sobre cualquier otra vigilancia administrativa. El segundo principio es la *eficiencia* permite determinar que la asignación de recursos durante un cierto periodo de una administración resulte la más idónea para aumentar y optimizar las atribuciones presupuestarias.

Del mismo modo otro principio es la *economía* que logra establecer si en la dirección administrativa a cargo permitió la obtención de bienes y servicios, ya sea de calidad o en términos igualitarios de acceso. La *eficacia* consiste en que exista una relación entre los objetivos propuestos por el gobierno y los resultados de los mismos.

Por último, se encuentran los principios de *equidad y valoración de los costos de resultados*; el primero permite identificar los destinatarios de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre cada uno de los sectores (económicos y sociales). El segundo se basa en cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y evaluar la gestión protección, conservación, uso y explotación de los mismos

Entonces según lo planteado es gracias a estos principios que los órganos de control fiscal pueden ser *veraces* en el momento de la vigilancia y el cumplimiento de sus funciones en razón pertinente a cada una de las entidades administrativas a su cargo. Velando así la contraloría por el cumplimiento del marco legislativo y constitucional a su cargo, y si ocurre algún desacierto son los jueces como lo dice (Carreño Dueñas, 2016) quienes están limitadas por los fines del estado social de derecho a tomar las decisiones judiciales pertinentes y en función del pluralismo y la participación democrática del legislador está legitimados.

## **Conclusiones**

La constitución de 1991 efectivamente si optimizo las dinámicas que Colombia emplea para la vigilancia y supervisión fiscal, a través de una serie de criterios que sirvieron como fundamento para mejorar el desarrollo del control fiscal, lo que ofreció al marco legislativo que se despliega de ella, que se pueda realizar una debida vigilancia para que los recursos públicos no se disipen sino que sean invertidos de la manera correcta en pro del interés general para el país. El control fiscal debe obedecer a los preceptos del estado social de derecho y garantizar una administración efectiva, eficiente y eficaz es por ello que las operaciones y procedimientos de los organismos de la contraloría deben estar acorde a los sistemas y principios anteriormente expuestos.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes fallos a cerca del control fiscal, y en cuanto a control posterior la sentencia C-103 de 2015 se pronunció frente a la función de advertencia sobre la cual enuncio que le corresponde al control interno de las entidades vigiladas por la Contraloría , sin embargo pese a que el salvamento de voto no es vinculante es importante lo que se enuncio, pues se mencionó que esta función es legítima y valida en tanto la contraloría debe tener una vigilancia amplia e integral , además de que esta no



interfiere en la toma de decisiones de las administraciones ya que las indicaciones no se efectúan respecto de los mecanismos para la ejecución del gasto público; y es importante porque su finalidad pretende asumir un enfoque preventivo respecto del deterioro y detrimento del erario público, lo que forjaría el tomar decisiones efectivas para evitar también la corrupción.

Dado que Colombia es un Estado social de Derecho, cada uno de los organismos que lo conforman debe regirse bajo unos principios que fortalezcan el bienestar general, por encima del interés particular, es por ello que los organismos encargados del control fiscal tienden establecer por medio de sus procedimientos actuaciones que impidan que las entidades atenten en contra de los fines del estado, es por ello las representaciones sociales se deben construir en relación a los conceptos de justicia y equidad (Torregrosa Jiménez, 2009).

### **Bibliografía**

- Amaya Olaya, U. (1996). *Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal*. Bogotá. D.C.: Ediciones Umbral
- Auditoría General de la República, (2002) "*El Nuevo Sistema de Control Fiscal en Colombia*", Bogotá,
- Carreño, Dueñas Dalia. (2016). *El sujeto activo en el delito de tortura en Colombia. En Derecho penal, vigilancia y control social*. Bogotá: Ibáñez.
- Courtis, C. (2006) *Observar la ley: Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Hernández Sampieri. (2006) *Metodología de la Investigación\_4ta Edición*. Mc Graw Hill
- Narváez, M. I. (enero- junio de 2014). *Revista Facultad de Derecho y Ciencias políticas Vol. 44, No. 120 pp. 129-152*. Recuperado el 15 de 05 de 2018, de El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v44n120/v44n120a06.pdf>
- Mondragón Duarte L. (2016) *Manual Básico de Control Fiscal*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Moya Vargas Manuel Fernando. (2006). *Revista facultad de Derecho IUSTA Vol. 1, No. 24 pp. 49* El nuevo concepto de la justicia penal a partir de la constitución de 1991.

Recuperado el 14 de junio de 2018 de <http://repository.usta.edu.co/discover?scope=%2F&query=Fernando+Moya&submi>

=

Ochoa Díaz, H., & Charris Rebellon, S. (2010). *Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema del Control Fiscal Nacional*. Recuperado de [http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios\\_gerenciales/article/view/121/html](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/121/html).

Torregrosa Jiménez Norhy. (S.f.). *Revista de Derecho y Ciencias sociales Misión Jurídica*, pp. 183. Representaciones sociales en torno al concepto de equidad y justicia de los conciliadores y las conciliadoras en equidad de las unidades de mediación y conciliación en Bogotá.

Velázquez Turbay, C. (1998) *Derecho Constitucional*. (1998) Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.

### **Jurisprudencia Citada**

República de Colombia Corte Constitucional, Sentencia C- 167 de 1995, M.P Dr. Fabio Morón Díaz

República de Colombia Corte Constitucional, Sentencia C- 577 de 2009, M.P .Humberto Antonio Sierra Porto

República de Colombia Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

República de Colombia Corte Constitucional, Sentencia C-599 de 2011, M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

### **Leyes Citadas**

Constitución Política de Colombia (1991)

Ley 42 de 1993

Decreto 267 de 2000