

## **El Control Fiscal en Colombia y la Constitución de 1991\***

### **Tax Control in Colombia and the Constitution of 1991**

---

*Juan Pablo Crispancho\*\**

#### **Resumen**

Desde la Constitución de 1991 se configuro el Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, modifiko de forma sustancial el devenir del Estado Colombiano, visualizado en el ámbito del control fiscal como sustento del funcionamiento de toda la estructura Estatal en pro de garantizar los fines mismos del Estado. De esta manera se crean instituciones como la Contraloría General de la Nación ente autónomo de investigación en pro de garantizar la correcta ejecución del erario. El presente artículo un análisis del control fiscal desde esta nueva visión del Estado a partir de la doctrina y la jurisprudencia vigente.

#### **Palabras clave**

Control Fiscal, Constitución, Estado, Erario, Corte Constitucional.

#### **Abstract**

Since the Constitution of 1991, the social state of law based on human dignity was established, substantially modifying the future of the Colombian State, seen in the field of fiscal control as a basis for the operation of the entire State structure in order to guarantee the ends of the State. In this way, institutions such as the General Comptroller's Office of the autonomous research entity are created in order to guarantee the correct execution of the treasury. This article analyzes fiscal control from this new vision of the State based on current doctrine and jurisprudence.

#### **Keywords**

Tax Control, Constitution, State, Treasury, Constitutional Court.

---

\* 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. Trabajo dirigido por la doctora dalia Carreño Dueñas.

\*\* Estudiante de IX 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.

## **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 (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Pilar Bastidas, 2006, págs. 12, 13,14). 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.

El derecho se somete a su propio ritmo histórico, al cambio social a cargo de muchos factores: económicos sociales y culturales entre otros de una ordenación de la vida del hombre en sociedad en continua transformación bajo esta dinámica se funda la Constitución de 1991 en donde se implementa un modelo de control fijado en los fines del Estado con un control posterior y de los resultados de las destinaciones estatales cuyo ejercicio esta a cargo de la Contraloría General de la Republica junto con las diferentes Contralorías regionales, los contralores municipales y departamentales el cual ha sido desde no solo una revisoría contable sino un control fiscal enfocado en la destinación de los recursos públicos en aras de cumplir con los principios del Estado Social de Derecho.

El presente artículo propende por establecer y delimitar la naturaleza jurídica de carácter constitucional del control fiscal como garantía de la protección de los fines del Estado constitucionalmente reconocidos para este se tendrá como objeto de estudio la sentencia C 557 de 2009 de la corte constitucional como referente jurisprudencial de análisis.

## **Control Fiscal en Colombia**

Con el propósito de hacer un análisis del control fiscal primeramente es necesario establecer su sustento constitucional desde el punto de vista dogmático puesto que la Constitución en últimas sustenta, da razón de ser al Estado Social de Derecho al tener un carácter de sustentó ordenamiento jurídico en aras de ser un garante de garantizar ciertos valores que permitan una serie de las condiciones dignas de vida dentro de una determinada comunidad. Igualmente, la Constitución

sosteniendo de esta manera un carácter poder político, que posibilita devenir de una vida en sociedad (Sachica, 2002).

En el ámbito de delimitan el Estado constitucional es de reseñar el carácter de Estado desde su carácter fundante como ente representativo de una sociedad con él se legitima a este garantizado la estabilidad del conglomerado social puesto que “El Estado es otra institución de creación social, de la cual se hizo preciso históricamente derivar la de soberanía, como mención esencial del ejercicio del poder del Estado, con un fuerte contenido o entidad representativa” (Moya, 2009, pág. 45).

Retos para una transformación dentro del ámbito social en pro de los derechos fundamentales demarcando una de ruta en pro del Estado social de Derecho y por ende de sus fines puesto es de resaltar la transformación del sistema jurídico colombiano desde un carácter funcional y orgánico sustenta nuevas dinámicas y retos que en pro de la resolución de los nuevos conflictos y problemáticas que suscitan la visión del Estado Colombiano en un Estado social de Derecho (Torregrosa Jiménez, 2010).

Resaltado este nuevo devenir es de reseñar el carácter pluralista e incluyente para la vida en comunidad como gran entramado social en pro de una convivencia armónica y pacífica en el desarrollo del Estado Colombiano en el ámbito de circunscribir el concepto de Nación en tanto componente humano nacido a partir de la nueva Carta Política por su carácter pluralista implica un el establecimiento “Lazos, los hilos sociales, los procesos históricos y culturales que puedan dar cuenta de lo que es la Nación Colombiana” (Carreño Dueñas, 2016, pág. 43).

De esta manera se funda el control fiscal un carácter de función pública en aras de ser un elemento que parte del principio de legalidad concebido como uno de los controles clásicos implantados dentro de la democracias occidentales situado como eje central de gobernabilidad de las diferentes instituciones del Estado (cumplimiento de la institucionalidad: leyes y reglas de juego), gobernabilidad es decir en la conducción de su desarrollo mismo conducir legitimando el principio democrático de la legitimidad ciudadana. De allí parte la “concepción democrática del poder que se distribuye entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Cada uno ejerce funciones específicas que se encuentran determinadas en las constituciones y en las leyes” (Young & Tovar, 2014, pág. 158).

Dentro del ámbito constitucional actual El control fiscal se circunscribe dentro de un contexto estructural como un engranaje de operaciones y procesos en aras del desarrollo administrativo

general en donde son participes los particulares su calidad de administración dineros o bienes públicos con el propósito con el fin de los objetivos trazados como los fines generales del Estado (Amaya, 1996).

La carta política en su artículo 267 resalta el carácter de guarda del ejercicio fiscal tiene un ámbito de regulación fundado dentro de la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales (Const., 1991) en este sentido se enmarca el sentido técnico legal del control fiscal puesto que si bien cada entidad del sector público tiene un ente de control interno esta se encuentra supeditada a un control externo de un órgano independiente que propende el uso razonable de los recursos públicos supeditados dentro de la vigilancia desde el punto de vista de la legalidad y la contabilidad es menester evaluar resultados dentro estos componentes del control fiscal evaluar los resultados, la eficiencia, la racionalidad del gasto total del presupuesto y de la efectividad del plan de desarrollo hoja de ruta y sentido estructural e da sentido al conjunto de la utilización de los recursos públicos (Díaz & Charris Rebellón, 2003, pág. 7).

E incluso dentro la las discusiones generadas dentro de la Asamblea Nacional Constituyente se determinó la naturaleza de este concepto delimitado dentro de la gaceta constitucional No. 59, en donde se resalta el ámbito funcional del control fiscal dentro de una dinámica independiente por cuenta su actuación dentro de un ámbito representativo de la sociedad cuyo carácter radica en una “posición vigilante del orden jurídico; y como es una función distinta, debe interpretar fielmente a la sociedad, actuando en su nombre, protegiendo sus intereses, ejercitando las acciones necesarias” (Ponentes: Hernando Herrera Vergara (...), 1991, pág. 22).

En tanto circunscribe un carácter auxiliar en tanto independiente no se puede supeditar a la rama judicial ni se supedita a una actuación del ámbito de prolongación de la rama legislativa y no debe actuar como auxiliar de la rama jurisdiccional ni como asesora y dependiente de la rama legislativa.

En este sentido la ley 42 de 1993 estableció en el su artículo 37 al señala el objeto del control fiscal el presupuesto general del sector público compuesto por la consolidación por el presupuesto general de la Nación junto con las entidades del orden territorial o por servicios recalando que el manejo del mismo no es exclusivo de estas entidades, sino que también hacen parte los particulares cuneo dentro de estos este la posición de garante de los recursos públicos frente a los cuales tiene la labor de protección por cuenta de la permisión de la ley cabe resaltar que los fondos de la Nación no tiene personería jurídica (ley 42, 1993).

Dando la así la función la entidad que dará labor al objeto del control fiscal a la Contraloría General de la República entidad que tiene la función de informar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público con la generación de una serie de informes sobre la ejecución de estos de manera oportuna y responsable a supeditados a una vigilancia del órgano de control fiscal correspondiente determinado por ley (ley 42 de 1993).

En este sentido La Corte Constitucional se pronunció en sentencia C 557 de 2009 se determinó la naturaleza jurídica del control fiscal teniendo en cuenta que la norma anteriormente puesto que integra la potestad del control legislativo a un carácter global en el ámbito de vincular la protección de los fondos de la Nación un cuando sean manejados por particulares en este sentido la jurisprudencia establece el carácter funcional de la Contraloría General de la Nación cuyo examen de la destinación de presupuesto de la Nación trasciende el ámbito legal permitiendo delimitar el control de los recurso bajo un ámbito de la eficacia, eficiencia y economía sobre la utilización del erario.

### **Sentencia C-557 de 2009**

Esta un sentencia demarca la labor del control fiscal en un elemento materializador del Estado social de Derecho pues busca preservar el patrimonio del Estado cuyo ejercicio se ve supeditado al principio de legalidad pues esta supeditados a lo la sistemas establecidos por el legislador sin perder su carácter autónomo de las otras ramas del poder público ejercicio que se vio inmerso dentro entidades públicas y particulares que en su custodia se en centren recursos públicos, resaltando la revisión del correcto funcionamiento e implementación de los recursos se delimiten de control posterior y selectivo puesto que se realiza como resultado de las operaciones desde una selección técnica representativa de los recursos implementados dentro de las diferentes entidades. Función encomendada por la ley y la Constitución a la Contraloría General de la República.

En donde la función de la Contraloría desarrolla su competencia conforme con la Constitución política y Estatuto orgánico del presupuesto esta última como lo sustenta la corte tiene un carácter especial por cuenta de su naturaleza de ley orgánica tienen un carácter especial puesto que de este de leyes ya sea de carácter orgánico o estatutario tienen un control de carácter constitucional en un sentido lato por cuenta de lo señalado por artículo 151 supedita el actuar legislativo dando un carácter de validez a leyes posteriores.

Las leyes orgánicas tiene un carácter supra legal en el sentido en que tienen una naturaleza conforme a las cuales se debe leyes de naturaleza supra-legal por disposición de la propia Constitución no solamente constituyen un límite a la actuación de las autoridades limitan la configuración legislativa en cuanto suscriben la restricción de estar supeditadas no solamente a la Constitución sino también a las leyes de este carácter en vista de que al tener esta calidad especial en cuanto “las leyes orgánicas y estatutarias, puesto que al contradecir estas últimas incurren en una violación indirecta de los artículos 151 y 152 de la Constitución”( Corte Constitucional, 2009).

En concordancia con lo estipulado dentro de la labor de la Contraloría General de la Republica funda su actuar en lo establecido por la carta política en su artículo 268 en donde se establece su función: En el ámbito de la estipulación de una serie de métodos y la forma de rendir cuentas cuanto de quienes tiene a su cargo fondos de la Nación los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación a partir de una serie de parámetros del índole financiero: (a) Ámbito de evaluación de contable con observancia del ámbito de la eficacia, eficiencia y economía de la labor ejercida; (b) Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación; y (c) Las demás que le señale la ley (Const., 1991).

Esta sentencia constituye desarrollo la función de control fiscal en el marco de su delegación Contralor General de la República, la Sala concluye, de conformidad con los artículos 268, 273 y 354 en donde su tarea derivada de las normas constitucionales comprende una tarea de contabilidad de la ejecución presupuestal , con la consolidación de una metodología de rendición de cuentas portar de los funcionarios públicos cargados del manejo de los fondos den las diferentes entidades públicas determinado el grado de eficiencia en la implementación del presupuesto puesto tal y como lo señala el órgano colegiado “esta entidad es la que presenta para examen y fenecimiento del Congreso la cuenta general del presupuesto y del tesoro a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, de conformidad con el numeral 2 del artículo 178 de la Constitución Política, y la Ley 42 de 1993, con base en lo cual certifica sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 268 constitucional”(Corte Constitucional, 2009).

En este sentido la naturaleza del control fiscal se constituye en un ámbito de función pública con un criterio impersonal de origen legal, se ve limitada por cuenta de la ley y la Constitución además cabe resaltar su carácter su dinámica dual en el sentido administrativo y conservatorio

puesto que se funda en. Una de conservación del patrimonio publico en tanto la supervisión de los bienes y recursos públicos junto con la creación de una metodología de manejo de los recursos a través de planes de evaluación de resultados “función administrativa busca, en esencia, la ejecución de planes y programas de carácter general, la organización administrativa del Estado, y la evaluación de los resultados obtenidos” (Mira, Meza, & Vega, 2001).

Puesto que anteriormente la ineficacia del anterior sistema de control de los recursos públicos era ineficiente al no permitir el correcto funcionamiento de las institucionales públicas y por ende del Estado al por cuenta de las investigaciones realizadas previa celebración de contratos. Fundado en un modelo institucional “el modelo angloamericano, de “Contralor General” o “Auditor General” según el caso. Este modelo incluye el control legal y de regularidad, pero no tiene funciones jurisdiccionales; incorpora el control de gestión con el propósito de verificar economía, eficiencia y evidencien los actos de la administración pública” (Young & Tovar, 2014, pág. 158).

Esta función radica en el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Se retoma de esta manera el concepto gestión fiscal retoma lo establecido por la Corte en sentencia C-167 de 1995 resaltando el ámbito legitimidad en principio de legalidad guiada por el principio democrático que demarca el marco legal engendrada por la soberanía popular. Fundado dentro del marco de la eficiencia, eficacia y economía. En ara de tener un mecanismo legal que garantice unas operaciones de gasto correctas en el ámbito de ingresos y gastos a su vez se esta “deberá ocupar del ‘control de resultados’ que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada, para garantizar los fines del Estado previstos en el artículo 2o. de la C. N.” (Corte constitucional,1995).

Elementos establecidos dentro del ordenamiento constitucional del Estado Social de Derecho caracterizado en un sentido “Estado social se define aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles. Se habla de derechos de segunda generación y más adelante se vendrán a complementar aún con los de tercera generación” (Borda, 2007, pág. 87).

Las Contralorías son un instrumento para fijar quien maneja indebidamente que el patrimonio público responda por el detrimento causado y lo repare en este sentido se establece la responsabilidad fiscal en la ley 610 del 2000 sustentada en su objeto por parte cuando se causen un daño al patrimonio al Estado la labor investigativa administrativa está a cargo de las

Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado tal y como lo establece este artículo primero de la presente ley.

En este sentido se enmarca el objeto de la responsabilidad fiscal en el contexto en el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de conducta de carácter personal y subjetiva en donde se evidencian actuaciones de carácter dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Cuya naturaleza fue establecida por la Corte Constitucional en sentencia SU de 1996 en donde se resalta que al establecer la naturaleza de la responsabilidad fiscal en un ámbito resarcitorio en el sentido de buscar la indemnización a casa del detrimento patrimonial a una entidad del orden nacional cuyo carácter autónomo del ámbito disciplinario penal por cuenta de l los mismos aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/94” (Corte Cosntitucional,1996).

En donde la responsabilidad demarca un correcto ejercicio de la actividad administrativa punto que fue tratado en la Corte Constitucional señalado en la jurisprudencia C-046 de 1994 en la función de carácter administrativo por parte los funcionarios encargados del erario dado que tiene un carácter definido en el ámbito del principio de moralidad no dentro de carácter interior de las personas sino que tiene un carácter de orden Constitucional al establecerse en una serie comportamientos idóneos en la ejecución de los recursos que tiene un origen comunitario dando el carácter de funcionarios públicos pues la ser quienes manejan el recurso de la sociedad en pro de garantizar una estabilidad y concreción del Estado Social de Derecho tiene que actuar bajo una dinámica “de absoluta pulcritud y honestidad” (Corte Constitucional, 1994).

## **Conclusiones**

Con este nuevo modelo de control fiscal se busca no solo un control jurídico contable de los recursos públicos, sino que se busca el cumplimiento de lo fines del Constitucionales del Estado Social de Derecho mediante un control de la administración de los recursos y la eficiencia de los mismo en su ejecución.

La Contraloría es el órgano externo, independiente, autónomo administrativamente y dentro del contexto presupuestal encargado del control fiscal de servidores públicos u particulares quienes administran recursos públicos cuya investigación debe ser de carácter posterior para no inmiscuirse en la correcta función de las entidades.

La responsabilidad fiscal se deriva del control fiscal en donde la Contraloría es la encargada su labor investigativa en el detrimento culposo u doloso del erario por parte de los sujetos encargados de utilizarlos cuya finalidad se enfoca en el resarcimiento del perjuicio patrimonial al Estado.

## **Bibliografía**

- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 59. Bogotá, 1991.
- Amaya, U. A. (1996). *Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal*. Bogotá: Ediciones Umbral.
- Borda, L. V. (2007). Estado de derecho y Estado Social de Derecho. *Revista Derecho del Estado*, 82.
- Courtis, C. (2006). *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Carreño Dueñas, D. (2016). El concepto de Nación en las constituciones políticas colombianas del siglo XIX al siglo XX, en *Historiografía, persona y Nación*, pp. 13-47. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Congreso de Colombia. (27 de enero de 1994). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen [Ley 42 de 1993]. Diario Oficial 40732.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis.
- Díaz, H. O., & Charris Rebellón, S. (2003). Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano: El Sistema De Control Fiscal Nacional. *Foro «Hacia un Control Fiscal Orientado a Resultados*, 7.
- Díaz, H. O., & Charris Rebellón, S. (2003). Propuesta De Un Modelo De Control Fiscal Para El Estado Colombiano: El Sistema De Control Fiscal Nacional. *Foro «Hacia un Control Fiscal Orientado a Resultados*, 17.
- Hernandez, R., Fernandez, C., & Bastidas, L. (2006). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw-Hill Interamericana.

Mira, J. C., Meza, C., & Vega, D. (2001). *El Control Fiscal en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad De Ciencias Jurídicas.

Moya Vargas, M. F. (2009). La dinámica de la soberanía en el contexto de la jurisdicción penal. *Revista IUSTA*, 2(31). Bogotá D.C. Universidad Santo Tomas.

Sachica, L. C. (2002). *Constitucionalismo mestizo*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Torregrosa Jiménez, N. (2010) Pluralismo jurídico: La conciliación en equidad. Otra justicia, real, posible en Verbas Iuris. Julio-diciembre 2010 Bogotá D. C. Universidad Libre.

Young, R. C., & Tovar, L. F. (2014). El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social. *Revista Perspectivas Internacionales*, 10(2), 157-158.

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-046 de 1994. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-167 de 1995. MP: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (1996). Sentencia SU-620 de 1996. MP: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia C-557 de 2009. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

### **Leyes**