Función Pública

Sentencia 623 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-623 DE 1999

CONTROL FISCAL INTEGRAL

El control fiscal bajo la Constitución que hoy rige, es integral puesto que cubre desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión.

GESTION FISCAL-Vigilancia

La vigilancia de la gestión fiscal comprende un control financiero, de gestión, y de resultados, basado en la eficiencia, la equidad, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales. La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin: la protección del patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

CONTROL FISCAL DE CONTRATOS ESTATALES

El ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución.

CONTRALORIAS-Control sobre actividad estatal

La tarea encomendada a entes como las contralorías *no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados bajo la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función.*

CONTROL FISCAL SOBRE CONTRATOS LIQUIDADOS O TERMINADOS

El control fiscal sobre los contratos liquidados o terminados tiene trascendental importancia ya que permite analizar aspectos como éstos: determinar y calificar el grado de economía y eficiencia con que la administración ha obrado, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad de las obras, bienes y servicios objeto del contrato, el control de las cuentas y la evaluación de los resultados obtenidos con la inversión, todo ello en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 267 y 272 de la Carta. El control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación.

CONTROL FISCAL SOBRE CONTRATOS LIQUIDADOS O TERMINADOS-Oportunidad para ejercerlo

El control fiscal, como todos los demás controles establecidos en la Constitución y la ley, debe ejercerse en forma oportuna, es decir, dentro de plazos prudenciales y razonables, para que sea eficaz. La oportunidad está íntimamente ligada con el principio de eficacia, y con el de eficiencia. El control fiscal sobre los contratos estatales debe ejercerse después de que se han cumplido los trámites administrativos de legalización de los contratos, esto es, cuando han quedado perfeccionados, durante su ejecución y después de terminados o liquidados. El control fiscal posterior sobre los contratos que celebra la administración pública no es per se inoportuno, pues además de que el constituyente así lo ha determinado, la oportunidad se relaciona con el momento en que las autoridades respectivas deciden intervenir que, no es otra, que una vez se hayan ejecutado las operaciones o procesos objeto de control y, obviamente, antes de que las acciones que les compete iniciar, o denunciar, hayan prescrito. Así las cosas, el aparte acusado del artículo 65 de la ley 80/93 al establecer el control fiscal sobre los contratos liquidados y terminados, no infringe los artículos citados por el actor, pues ella misma ordena que se realice en forma posterior y selectiva, y que además de la vigilancia de la gestión fiscal se evalúen los resultados obtenidos con el gasto o la inversión. Dicha disposición tampoco desconoce los principios de eficacia y eficiencia ni constituye impedimento para que las Contralorías inicien los juicios de responsabilidad fiscal y cumplan con el deber de promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-290 de 2002

Referencia: Expediente D-2309

Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso segundo del artículo 65 de la ley 80 de 1993

Demandante: Diego Ardila Medina

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano DIEGO ARDILA MEDINA, demanda un aparte del inciso segundo del artículo 65 de la ley 80 de 1993, por infringir distintos preceptos constitucionales.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. LA NORMA ACUSADA

Lo acusado es lo que aparece subrayado dentro de la disposición a la que pertenece

"*LEY 80 DE 1993*

"Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la Administración Pública"

(.....)

"Artículo 65. De la intervención de las autoridades que ejercen control fiscal. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajusten a las disposiciones vigentes.

Una vez liquidados o terminados los contratos según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden."

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el aparte acusado del artículo 65 de la ley 80 de 1993 viola los artículos 209 y 267 de la Constitución, al ordenar la intervención de las autoridades fiscales "*hasta tanto (sic) se ejecuten en el tiempo los contratos, se terminen y/o liquiden por parte de la administración pública*" pues, si bien es cierto que el control fiscal se realiza en forma *posterior* y *selectiva*, ello no significa que deba ser "*inoportuno*". Piénsese en el caso de contratos celebrados a largo plazo y con cláusulas de renovación automática *¿Será posible que al funcionario de control le corresponda esperar que termine la ejecución del contrato y/o la liquidación del mismo, para pronunciarse en punto al análisis de gestión, financiero y de resultado.?*". Las Contralorías, como todos los órganos públicos, están obligadas a regir su actuación por los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad y, por tanto, no pueden esperar que los contratos se terminen o liquiden para ejercer el control fiscal.

Igualmente, señala que se infringen los artículos 269 y 123 del Estatuto Superior por que si las autoridades fiscales deben esperar que se termine o liquide el contrato para ejercer el control correspondiente, para esa época ya han prescrito las acciones penales y/o disciplinarias y, por consiguiente, el Contralor no podría promover las investigaciones respectivas en contra de quienes han causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. Entonces, concluye que "*es imperativo proceder en cualquier tiempo de ejecución del contrato, y pronunciarse sobre las distintas aristas del nuevo control fiscal, dentro de los conceptos de eficiencia, eficacia y economía.*"

IV. INTERVENCIONES

El Contralor General de la República, actuando por intermedio de apoderada, solicita a la Corte declarar exequible el aparte demandado, por no infringir mandato constitucional alguno. Son éstos los argumentos que expone para fundamentar su petición:

- El control que compete ejercer a la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 267 del estatuto supremo, debe efectuarse en forma posterior y selectiva, siguiendo los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley 42/93.

- La finalidad del control fiscal sobre los contratos liquidados o terminados es la de evaluar y calificar el grado de economía y eficiencia de la gestión pública en la medida en que se vayan ejecutando las obligaciones contractuales, para constatar en términos de calidad, cantidad y oportunidad, la correspondencia existente entre los anticipos y las cuentas parciales de pago con el debido cumplimiento de las cláusulas y condiciones pactadas. Esta evaluación no sólo plantea los correctivos requeridos para un mejor manejo y ejecución de los recursos "*sino que sienta las bases y las operaciones para determinar las acciones de responsabilidad a que haya lugar.*"

- En el proceso de ejecución de los contratos, la Contraloría ejerce un control posterior sobre las cuentas canceladas para establecer su conformidad con las disposiciones presupuestales y contractuales y las obligaciones derivadas de los mismos.

La norma acusada se ajusta a la Constitución y es acorde con la jurisprudencia sostenida por la Corte Constitucional en la sentencia C-113/99, que versa sobre la misma materia que hoy se debate.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible la expresión acusada del artículo 65 de la ley 80 de 1993, por las razones que a continuación se resumen:

- La actividad estatal está sujeta a distintos controles vr. gr. el disciplinario, el fiscal, el comunitario y el interno. En materia de contratación administrativa el control se realiza de la siguiente manera: 1. en cualquier etapa de la actividad contractual la oficina de control interno puede efectuar control previo administrativo; 2. agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos las autoridades fiscales pueden intervenir y ejercer control posterior a las cuentas relacionadas con los pagos que de ellos se deriven; y 3.una vez liquidados o terminados los contratos, la vigilancia fiscal incluye un control financiero, de gestión y de resultados.

- La intervención de las autoridades fiscales en la actividad contractual se realiza en dos oportunidades: 1. luego de la legalización del contrato, y 2. después de liquidado o terminado el contrato, lo cual está acorde con el artículo 267 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-113/99, que declaró exequible una norma del mismo ordenamiento que hoy se demanda, en la que expresamente se prohibe a las autoridades de control intervenir en los procesos de contratación.

- No le asiste razón al demandante cuando afirma que el control fiscal resulta inoportuno, pues sólo cuando se ha finiquitado el acuerdo de voluntades se pueden evaluar con certeza los resultados de la contratación, sus costos, así como todos los aspectos del control de gestión. El hecho de que el control se haga en forma posterior no lo hace ineficaz, pues las autoridades fiscales pueden adelantar los correspondientes juicios de responsabilidad fiscal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, como lo ordena el artículo 268-8 del Estatuto Supremo.

- La norma acusada tampoco impide a las autoridades competentes adelantar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar, por que el término de prescripción de las acciones penales y disciplinarias se cuenta a partir del último acto constitutivo del hecho punible o de la falta disciplinaria.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta corporación es tribunal competente para resolver la presente demanda, por dirigirse contra una expresión de una ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 del ordenamiento superior.

2. El problema que debe resolver la Corte

De acuerdo con la demanda la Corte debe resolver estos interrogantes: ¿En qué momento debe ejercerse el control fiscal respecto de los contratos estatales? ¿El control fiscal *posterior* sobre los contratos de la administración pública resulta inoportuno o ineficaz? ¿El control fiscal sobre los contratos estatales una vez liquidados o terminados, como lo consagra la norma demandada, viola la Constitución? Para ello se harán las siguientes consideraciones.

3. El control fiscal en la Constitución de 1991

Ante la demostrada ineficiencia e ineficacia[1] del control fiscal que con carácter *previo y perceptivo* venían realizando tanto la Contraloría General de la República como las contralorías regionales, el constituyente de 1991 decidió introducir algunos cambios sustanciales en esta materia, los que además de estar acordes con la concepción del Estado *social* de derecho tenía que cumplir los objetivos de interés general para los cuales fue creado, que no son otros que la protección de los bienes del Estado y del patrimonio público, la transparencia, moralidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública y el cumplimiento de los fines del Estado.

Así pues se estableció la *vigilancia de la gestión fiscal* sobre todas las entidades públicas, y los particulares y entidades que manejen bienes o fondos de la Nación y se suprimió el *control previo y perceptivo* que fue reemplazado por el *posterior y selectivo,* que comprende: un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Dicha modificación quedó plasmada en el artículo 267 de la Constitución, así:

"El control fiscal es una función pública, que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas en cualquier entidad territorial."

Disposición que guarda íntima concordancia con lo estatuido en el artículo 119 del mismo ordenamiento, que prescribe:

"La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración."

De esta manera el constituyente estableció una forma más dinámica de control fiscal, pues del simple análisis numérico legal del gasto público pasó a controlar la gestión fiscal de la administración, esto es, el manejo de los bienes y recursos públicos en las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación, enajenación, y a ejercer el control de los resultados obtenidos con el gasto, lo que permite determinar si los recursos, en verdad, se destinaron a los planes y programas para los que fueron asignados que, dicho sea de paso, deben dirigirse exclusivamente al cumplimiento de los fines del Estado o a hacer efectivos los derechos y garantías establecidos en el Ordenamiento Supremo, y se respetaron las normas presupuestales, de contabilidad y financieras que rigen la materia.

Siendo así, bien puede afirmarse que el control fiscal bajo la Constitución que hoy rige, es *integral* puesto que cubre desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión.

Mediante la vigilancia de la gestión fiscal, es posible determinar: que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, se pueden identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales, y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.[2]

4. Control posterior y selectivo

El artículo 5 de la ley 42 de 1993 define los controles *posterior* y *selectivo*, así:

"Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, *operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.*" *(subrayas fuera del texto)*

De acuerdo con esta definición legal el control posterior se realiza una vez se hayan "*ejecutado*" las distintas operaciones, actividades y procesos que serán objeto de él.

La selectividad significa que no se revisan todas y cada una de las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades o los particulares que manejan fondos o bienes públicos, sino que utilizando la técnica de muestreo, se examina solamente un grupo representativo de operaciones, cuentas u otros procesos relacionados con el gasto público que, a juicio de las Contralorías, sea suficiente para extraer conclusiones sobre los asuntos atinentes al control fiscal.

4.1 Aspectos que comprende la vigilancia de la gestión fiscal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, la vigilancia de la gestión fiscal, como ya se ha expresado, comprende un control financiero, de gestión, y de resultados, basado en la eficiencia, la equidad, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales. El sentido y alcance de cada uno de estos controles fue fijado por el legislador en la ley 42 de 1993.[3] Veamos:

En el *control financiero* se examina si los estados financieros reflejan el resultado de las distintas operaciones hechas por una entidad y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas constitucionales y legales y las relacionadas con los principios y reglas que rigen la contabilidad.

En el *control de gestión* se analiza la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, lo cual se lleva a cabo mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

En el *control de resultados* se establece el cumplimiento o logro de los objetivos, planes, programas y proyectos de la administración, en un periodo determinado.

No sobra agregar, que la vigilancia de la gestión fiscal también incluye el *control de legalidad* sobre las operaciones financieras, económicas, administrativas o de cualquiera otra índole, para establecer si éstas se ejecutaron conforme a las normas que las rigen.

La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin: la protección del patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

5. El control fiscal sobre los contratos estatales

En ejercicio de la potestad que le confiere el constituyente al legislador en el inciso final del artículo 150 de la Carta, se expidió el estatuto

general de contratación de la administración pública –ley 80 de 1993-, del cual forma parte la disposición demandada, y en él se establecen los distintos controles a que está sometida la actividad contractual, vr. gr.: el control disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación (arts. 62 y 63), el control comunitario o ciudadano (art. 66), el control interno de cada entidad (art. 65) y el control fiscal (art. 65). Además, se reitera la competencia de la Fiscalía General de la Nación para conocer de los hechos punibles relacionados con el proceso de contratación administrativa (art. 64). En el presente caso, la Corte solamente se referirá al control fiscal por ser éste el tema de debate.

En el artículo 65 de la ley 80/93, materia de acusación parcial, se prescribe en el primer inciso, la intervención de las autoridades fiscales "*una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos*", y el control posterior de las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, con el fin de verificar si éstos se ajustaron a las disposiciones legales. En el segundo inciso se establece que *una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En el tercero se asigna el control previo administrativo de los contratos a las oficinas de control interno, y en el cuarto se autoriza a las autoridades de control fiscal para exigir informes a los servidores públicos, de cualquier orden, sobre su gestión contractual, siendo el aparte subrayado el que se demanda, por las razones que se resumieron en el acápite III de esta providencia.*

Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. *una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos*, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. *una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.*

Siendo así, es claro que el ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución. Si se permitiera la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, podría incurrirse en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración. Las Contralorías, como ya lo ha expresado la Corte, no pueden "*participar en el proceso de contratación. Su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones*"[4], y mucho menos, "*interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora que la Constitución no ha previsto.*" [5]

Sobre el papel que desempeñan las Contralorías en el proceso de contratación, esta corporación ya se pronunció, al examinar la constitucionalidad del artículo 25-11 de la misma ley demandada, que expresamente prohibe a los organismos de control y vigilancia *intervenir en los procesos de contratación*, argumentos que resultan cabalmente aplicables al presente caso, los cuales se reiteran.

"La tarea encomendada a entes como las contralorías *no es la de actuar dentro de los procesos internos de la Administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal a partir de su propia independencia, que supone también la del ente vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que cumplen los órganos y funcionarios competentes para conducir los procesos que después habrán de ser examinados bajo la perspectiva del control. De lo contrario, él no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resultaran involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función.*

Así pues, en tratándose de la Contraloría general de la República el control a ella asignado es de carácter posterior, por expresa disposición del artículo 267 de la Constitución, motivo por el cual resulta evidente que a dicho órgano le está vedado participar en el proceso de contratación. Su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones.

(….) Si el ente que controla también ayuda a tomar la decisión de carácter administrativo, la sugiere, la propicia o la presiona o induce modificaciones a los iniciales propósitos de la entidad vigilada, está impedido para cumplir adecuadamente su labor. No puede confundirse al operador administrativo con el ente que vigila y controla la integridad de lo actuado por aquél.

(….) Además, debe resaltarse que la disposición acusada desarrolla los principios de economía, celeridad y eficacia, que deben guiar la actuación administrativa (art. 209 C.P.), pues tiende a evitar que los trámites de contratación se estanquen o dilaten en el tiempo, precisamente por la indebida intromisión de los agentes de control. Estos, obviamente, están llamados a intervenir, pero en los términos posteriores expuestos."[6]

Que el control fiscal se pueda ejercer también sobre los contratos *liquidados o terminados* no viola el Ordenamiento Superior pues, como ya se ha explicado, la función fiscalizadora que el constituyente le ha atribuido a las Contralorías no es sólo la de vigilar la *gestión fiscal* de las entidades públicas y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, en forma *posterior y selectiva,* esto es, cuando los procesos u operaciones respectivos se han ejecutado, sino también evaluar los resultados obtenidos con el gasto o la inversión, como claramente se señala en los artículos 267 y 272, para lo cual deberán aplicarse los procedimientos, métodos y principios que establece la ley (42/93)

El control fiscal sobre los contratos *liquidados o terminados* tiene trascendental importancia ya que permite analizar aspectos como éstos: determinar y calificar el grado de economía y eficiencia con que la administración ha obrado, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad de las obras, bienes y servicios objeto del contrato, el control de las cuentas y la evaluación de los resultados obtenidos con la inversión, todo ello en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 267 y 272 de la Carta. De acuerdo con los resultados de este examen, y en

caso de existir fundamento para hacerlo, las autoridades fiscales deberán iniciar las acciones de responsabilidad correspondientes contra los servidores estatales o los particulares que manejen fondos o bienes públicos, que hayan incurrido en violación de las normas que rigen la materia, o en extralimitación u omisión de sus funciones. Es deber suyo, además, promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación.

6. Oportunidad en que se debe ejercer el control fiscal

A juicio del demandante, el control fiscal *posterior* sobre los contratos *terminados o liquidados* es inoportuno y, por tanto, inconstitucional, pues en el caso de contratos a largo plazo o de renovación automática, cuando se vaya a ejercer el control, las acciones disciplinarias y penales ya han prescrito. El Procurador dice que la norma se ajusta a la Constitución porque solamente cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades se pueden evaluar los resultados de la contratación, sus costos, y los aspectos relativos a la gestión fiscal de la administración. Además, sostiene que el hecho de que el contrato que da lugar a estas investigaciones se prolongue en el tiempo, y su terminación o liquidación ocurra luego de varios años, no impide que se adelanten las investigaciones correspondientes, pues el término de prescripción de las acciones disciplinarias y penales se cuenta a partir del último acto constitutivo del hecho punible o de la falta disciplinaria.

La Corte considera que el control fiscal, como todos los demás controles establecidos en la Constitución y la ley, debe ejercerse en forma oportuna, es decir, dentro de plazos prudenciales y razonables, para que sea eficaz. La oportunidad está íntimamente ligada con el principio de *eficacia,* consagrado, entre otras disposiciones, en el artículo 2 del Estatuto Supremo como fin esencial del Estado, en los artículos 209 y 343 como objetivo primordial de la función administrativa y de la función pública en general, y en el artículo 268-2 como criterio que gobierna el control fiscal; y con el de *eficiencia,* que rige no sólo la función administrativa, en la que están incluidos los órganos de control, sino que también es principio rector de la gestión pública y del control fiscal (arts. 209, 268-6 C.P.).

El control fiscal *posterior* no es *per se* inoportuno; la oportunidad no se relaciona con la etapa o momento en que según la Constitución éste debe realizarse, sino con el término en el que las autoridades respectivas deben ejercerlo, que necesariamente, ha de ser después de ejecutados los procesos u operaciones objeto de control y antes de que prescriban las acciones fiscales, administrativas, disciplinarias o penales, procedentes según la Constitución y la ley.

Si el control fiscal se rige por los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía, entre otros, mal podría argüirse que éstos se respetan cuando las autoridades respectivas lo ejecutan en forma extemporánea. La oportunidad es entonces, un elemento consustancial de la actividad misma de control que el Constituyente le ha atribuido a las Contralorías.

No se olvide que la contratación estatal es uno de los más importantes instrumentos con que cuenta la administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado, la contínua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos y garantías de los asociados. Por estas razones, el control fiscal que se ejerza sobre tales actos debe ser oportuno, célere y eficiente pues allí están comprometidos intereses generales.

Así las cosas, el aparte acusado del artículo 65 de la ley 80/93 al establecer el control fiscal sobre los contratos *liquidados y terminados*, no infringe los artículos citados por el actor, pues ella misma ordena que se realice en forma *posterior y selectiva,* y que además de la vigilancia de la gestión fiscal se evalúen los resultados obtenidos con el gasto o la inversión. Dicha disposición tampoco desconoce los principios de eficacia y eficiencia ni constituye impedimento para que las Contralorías inicien los juicios de responsabilidad fiscal y cumplan con el deber de promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (arts. 268-8 y 272 C.P.).

La misma ley acusada, consagra en el artículo 55, los términos de prescripción de las acciones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de la misma ley, que es de 20 años, contados a partir de la ocurrencia de los hechos. La acción disciplinaria prescribe en 10 años y la penal en 20. Periodos que, a juicio de la Corte, son suficientes para que los órganos de control competentes, actúen en defensa del patrimonio del Estado e impongan o soliciten los correctivos a que haya lugar. Esto no significa que las Contralorías deban esperar a que tales términos se agoten para cumplir con sus funciones, pues su obligación es actuar en forma rápida y oportuna para que el control no resulte inocuo o ineficaz.

Para concluir procede la Corte a responder las preguntas planteadas al inicio de estas consideraciones.

- El control fiscal sobre los contratos estatales debe ejercerse después de que se han cumplido los trámites administrativos de legalización de los contratos, esto es, cuando han quedado perfeccionados, durante su ejecución y después de terminados o liquidados.

- El control fiscal *posterior* sobre los contratos que celebra la administración pública no es *per se* inoportuno, pues además de que el constituyente así lo ha determinado, la oportunidad se relaciona con el momento en que las autoridades respectivas deciden intervenir que, no es otra, que una vez se hayan ejecutado las operaciones o procesos objeto de control y, obviamente, antes de que las acciones que les compete iniciar, o denunciar, hayan prescrito.

- El control fiscal sobre los contratos estatales *liquidados o terminados*, como lo consagra la norma demandada, no viola la Constitución. Por el contrario, se ajusta a sus preceptos, concretamente, a lo consagrado en el artículo 267.

VII. DECISION

En razón de lo anotado, la Corte Constitucional procederá a declarar exequible la expresión acusada del artículo 65 de la ley 80 de 1993, por no lesionar precepto superior alguno.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE la expresión demandada del inciso segundo del artículo 65 de la ley 80 de 1993

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Incluso se llegó a afirmar que dicho control se había convertido en una forma de coadministración y, por ende, en foco de corrupción. "El sistema de control previo actualmente existente ha demostrado ser absolutamente ineficaz a la hora de preservar el patrimonio público y, por el contrario, se ha convertido en un nocivo sistema de co-administración al que puede atribuirse gran parte de responsabilidad en la extendida corrupción que hoy azota al Estado colombiano" Gacetas Constitucionales Nos. 27, 53, 77 y 109.

Art. 8 ley 42/93 por la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero.

Ver arts. 10, 12 y 13 ley 42/93

sent. C-113/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

ibidem

sent. C-113/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 07:14:36